

PRESIDENCIALISMO VS. PARLAMENTARISMO: EL CASO DE ESPAÑA

Antonio GARRIDO

SUMARIO: I. *Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la ciencia política: el debate entre presidencialismo y parlamentarismo.* II. *La dimensión de eficacia.* III. *La dimensión de legitimidad.* IV. *La dimensión de flexibilidad.* V. *Conclusión.*

Dieter Nohlen es, junto con Juan Linz, Giovanni Sartori, Arend Lijphart y otros grandes maestros de la ciencia política, uno de los principales protagonistas del debate de largo alcance acerca de la relación entre los sistemas de gobierno y la consolidación democrática y las virtudes y riesgos del presidencialismo y del parlamentarismo para la gobernabilidad. Sin embargo, a pesar de numerosas contribuciones al debate sobre formas de gobierno y democracia, éste se ha centrado en el presidencialismo latinoamericano, olvidando el estudio del parlamentarismo y su relación con la estabilidad democrática. Esta omisión, en el caso de España, ha constituido una severa limitación, ya que siempre gravitó en el centro de la argumentación linziana contra el presidencialismo y a favor del parlamentarismo.

En esta contribución, en homenaje al gran maestro alemán Dieter Nohlen, abordaremos el papel del parlamentarismo y su contribución a los procesos de transición, consolidación, crisis y colapso o quiebra de la democracia, al constituir una excelente oportunidad para recordar que su tesis doctoral, precisamente, versó sobre los orígenes del parlamentarismo español en el siglo XIX, y siempre se ha ocupado, en sus estudios, de múltiples aspectos (sistema electoral, sistema de partidos, etcétera) del sistema político español.¹

¹ Para el estudio del origen del parlamentarismo español a lo largo del siglo XIX, véase Nohlen, Dieter, *Monarchischer Parlamentarismus und parlamentarische Regierung im Spanien des 19. Jahrhunderts. Zur Entwicklung des spanischen Parlamentarismus unter besonderer Berücksichtigung der Epoche der Restauration (1875-1898)*, Meisenheim-Glam, Hain, 1974 (tesis doctoral). Véase también

I. LAS RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LA CIENCIA POLÍTICA: EL DEBATE ENTRE PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO

El efecto “demostración” que ejerció el exitoso “modelo español” de transición a la democracia contribuyó a configurar toda una lista de condiciones favorables y negativas para el adecuado desarrollo de estos procesos de cambio. En el caso del debate entre sistemas de gobierno, entre presidencialismo y parlamentarismo también la democratización en España tuvo un cierto impacto sobre el “paradigma de las transiciones”, especialmente por el papel que tuvo Juan Linz en la recontextualización del debate sobre los sistemas de gobierno y su relación con la estabilidad democrática.²

En su análisis, Linz sostuvo que el presidencialismo es un sistema de gobierno menos propicio o favorable que el parlamentarismo para sustentar un régimen democrático y que aquél había influido notablemente en la crisis y el colapso de distintas experiencias democráticas, principalmente en América Latina. El ensayo de Linz, que partía de la clásica exposición de

Nohlen, Dieter, “Ideas sobre gobierno parlamentario y práctica constitucional en la España de la época del Estatuto Real (1833-1837)”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 162, 1968, pp. 93-120. Para un análisis del parlamentarismo en España desde una perspectiva más amplia, véase Nohlen, Dieter, “Parlamentarismus in Spanien in verfassungssystematischer Perspektive”, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, vol. 19, pp. 366-376.

No olvidemos que el estudio de la política española siempre ha constituido uno de los temas constantes en Nohlen, desde su clásico estudio sobre *España. Economía, sociedad y política*, publicado como *Spanien. Wirtschaft, Gesellschaft, Politik* (Opladen, Verlag, 1992), que fue actualizado en 2005 con Andreas Hildenbrand y en 2019 con Mario Kölling.

² La primera aproximación de Linz al problema fue en el ensayo introductorio que escribió a la monumental obra coeditada con Alfred Stepan, intitulada *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, pp. 71-74). Sin embargo, el ensayo que tuvo un impacto significativo fue “Democracy: Presidential or Parliamentary: Does It Make a Difference?”, trabajo escrito originalmente en 1984 para el *workshop* “Political Parties in the Southern Cone”, del Woodrow Wilson International Center, Washington, D. C., y que circuló en diferentes versiones desde entonces, siendo publicado en distintos idiomas y en varias de las compilaciones de referencia sobre el tema. Para una versión abreviada, véase “The Perils of Presidentialism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, invierno de 1990, pp. 51-69. La versión completa aparece como “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-Londres, Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 3-87. Este volumen incluye, además, destacados trabajos de especialistas que discuten y documentan con numerosas referencias a distintos casos los argumentos de Linz, especialmente en relación con distintos regímenes presidenciales latinoamericanos. Para una respuesta de Linz a sus críticos, véase su breve ensayo posterior “The Virtues of Parliamentarism”, *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, otoño de 1990, pp. 84-91.

una serie de problemas estructurales inherentes al modelo presidencialista, desarrolla un análisis comparativo de las implicaciones de los sistemas de gobierno sobre el proceso político de una manera que abría una nueva perspectiva. Los “problemas” o “peligros” del presidencialismo, según la clásica formulación linziana, son los siguientes:

- 1) *El carácter mayoritario y de suma cero de las elecciones presidenciales.* Una elección con un único ganador genera una enorme polarización política y permite que un candidato obtenga el Poder Ejecutivo con una débil pluralidad.
- 2) *Legitimidad dual.* En el presidencialismo hay un “conflicto latente” entre dos agentes del electorado que se reclaman detentadores del poder legítimo y no existe en la práctica ningún principio o procedimiento democrático que pueda decidir la disputa acerca de cuál de los poderes “representa realmente la voluntad popular”. Ambos agentes tienen una base propia e independiente de legitimidad y reclaman para sí la autoridad, el apoyo y la confianza de los ciudadanos a quienes representan.
- 3) *La rigidez de los periodos electorales.* El hecho de que tanto el presidente como la asamblea sean elegidos para un periodo fijo y determinado dificulta los reajustes e impide que puedan ofrecerse respuestas flexibles ante las crisis o discontinuidades del proceso político.
- 4) *El estilo de la política presidencial y la dificultad de combinar las diferentes dimensiones de la autoridad presidencial:* el rol “simbólico” de la jefatura del Estado y el rol “político” de jefe del gobierno.

La discusión sobre la reforma del presidencialismo, planteada por Linz y sus discípulos, se extendió pronto al seno de algunas asambleas constituyentes y se consideró seriamente en Argentina y Brasil, y se planteó o debatió en menor medida, especialmente, en círculos académicos y en distintos países, como Chile, Uruguay, Corea del Sur, Taiwán o Nigeria. En cambio, en democracias más establecidas pero en crisis permanente, como en Israel o Italia, las críticas giraron en torno a la reforma del parlamentarismo, lo que contribuyó también a generar un cierto interés por las formas mixtas de gobierno, interés que se ha multiplicado al adoptar muchos de los países del este de Europa sistemas semipresidenciales.

Linz desarrolló un modelo de argumentación deductivo y estructural, que intentaba comparar presidencialismo y parlamentarismo a partir de un concepto de tipo, que incluía sus características definitorias esenciales y del

que se extraían observaciones generales acerca del funcionamiento de los sistemas políticos. Se asumía que los tipos constitucionales de democracia determinaban el desarrollo del proceso político, incentivando una serie de pautas y dinámicas políticas. Sin embargo, según los críticos de este enfoque, los problemas básicos que presenta una aproximación típico-ideal deductiva hacen referencia a su marcado carácter normativo y formalista y al hecho de que no toma en cuenta las variaciones que presidencialismo y parlamentarismo presentan en la realidad ni el impacto que su evolución histórica o las condiciones contextuales concretas tienen en la relación entre sistema de gobierno y estabilidad, un conjunto de objeciones que han sido clarificadas por los trabajos de Dieter Nohlen.³ Precisamente, la Escuela de Heidelberg, liderada por Dieter Nohlen, se convirtió en la principal antagonista de las tesis linzianas.

El siguiente texto, refiriéndose al pensamiento institucionalista de Juan Linz, revela muy bien el alcance de la crítica nohleniana:

Pese a la abundancia de ejemplos históricos, la lógica de su investigación no es histórica sino abstracta o pura; es la lógica de la coherencia... En función de la lógica no contradictoria, la historia, la empiria, juega un papel sólo auxiliar: los ejemplos específicos le sirven para juntar evidencia histórica que acompañe el desarrollo argumentativo. Este tratamiento de la historia, sin embargo, no es apropiado para comprobar las hipótesis dado, primero, que se dejan fuera de atención los casos históricos que no se adecúan a las relaciones sistemáticas que se establecen o —en otros términos— no se utiliza el método comparativo como instancia de control; y, segundo, que los ejemplos ilustrativos tomados en cuenta son tratados bajo el supuesto del *ceteris paribus*,

³ Dieter Nohlen ha tratado por extenso los problemas teóricos y metodológicos de la perspectiva ideal-deductiva, particularmente los originados por el uso de “tipos ideales” o “tipos estructurales” en el análisis, la selección de casos y la conexión de estos análisis con las condiciones de fondo para la consolidación de la democracia. Véase Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, Instituto Federal Electoral-Fundación Friedrich Naumann, 1999, pp. 3-67. Véanse también sus ensayos “Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, octubre-diciembre de 1991, pp. 43-54; “Präsidentalismus versus Parlamentarismus”, *Lateinamerika Jahrbuch*, 1992, pp. 86-99; “Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering”, Ponencia presentada al panel sobre “Presidential vs. Parliamentary Democracy” del XVI Congreso de la International Political Science Association (IPSA), Berlín, agosto de 1994; “Sistemas de gobierno, perspectivas conceptuales y comparativas”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 15-36. Para un análisis más amplio y más reciente en relación con el funcionamiento del presidencialismo, véase Nohlen, Dieter y Garrido, Antonio, *Presidencialismo comparado: América Latina*, en publicación.

mientras que para bien comprender la historia y las relaciones que estamos estudiando hay que presumir un *ceteris non paribus*.⁴

Según Nohlen, las interpretaciones que los críticos del presidencialismo formularon se realizan en los esquemáticos términos del tipo ideal o estructural básico de cada una de las dos formas básicas de gobierno y en el plano de las ventajas teóricas de un modelo sobre otro, en el cual dichas ventajas se convierten en las debilidades del modelo opuesto. De esta manera, se ignora la influencia que arreglos constitucionales más específicos pueden tener sobre el desempeño global efectivo de cada sistema y el posible refuerzo o la neutralización de las supuestas ventajas del modelo; más aún, estos estudios tienden a omitir otras variables sociopolíticas (los procedimientos electorales, el sistema de partidos, la naturaleza o tipo de partidos, etcétera) que son de vital importancia para comprender los estímulos que producen las formas de gobierno sobre la conducta de los actores políticos y eluden la cuestión de si una combinación de estas circunstancias y factores permite compensar, reducir o reforzar los efectos esperados de cada sistema.⁵ Finalmente, se criticaba que su enfoque normativo permitía a estos autores desarrollar una estrategia de argumentación contrafáctica, en la cual sustituían el tipo de gobierno presidencial por uno parlamentario en diversas situaciones históricas de crisis de la democracia y especulaban en abstracto con las oportunidades que hubiera ofrecido el parlamentarismo para superar las dificultades y evitar el derrumbe de la democracia, sin atender al resto de las circunstancias empíricas (favorables o desfavorables) presentes en los mencionados contextos.

Nohlen propuso que cualquier enunciado y evaluación sobre el impacto de los sistemas de gobierno se sujetara más a las observaciones empíricas derivadas del contexto histórico-concreto específico de cada caso que a los argumentos relativos a las ventajas o desventajas de cada uno de los modelos o tipos básicos. De acuerdo con Nohlen, las observaciones generales sobre los efectos hipotéticos de las formas de gobierno son estériles y los juicios acerca de los efectos atribuidos en abstracto a los tipos básicos no se corres-

⁴ Nohlen, Dieter, “Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, cit., pp. 18 y 19.

⁵ Como ha escrito Bernhard Thibaut, estos análisis tienden “a «deducir» la dinámica estructural de los sistemas políticos de los factores constitucionales en lugar de analizar el «proceso de poder» (*Machtprozeß*) dentro de un contexto de condiciones concretas-institucionales o de otro tipo”. Véase Thibaut, Bernhard, “Präsidentalismus, Parlamentarismus und das Problem der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika”, *Ibero-Amerikanisches Archiv*, vol. 18, núms. 1-2, 1992, p. 10.

ponden con las experiencias históricas, que exigen una mayor atención a aspectos como la distribución del poder (horizontal y vertical), los modelos de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, los problemas de la hipertrofia y el exceso de poder de la presidencia en detrimento del resto de los órganos del Estado y la dimensión de la efectividad de las decisiones políticas. A partir de aquí se afirma que no debería considerarse *ipso facto* a un modelo de gobierno funcional o no en cuanto a lograr la consolidación democrática sin prestar atención a las demás variables en concurrencia, y que no debe rechazarse de antemano la posibilidad de adecuar los tipos generales a los países y contextos concretos mediante la introducción de ciertos mecanismos de reforma.

Los trabajos de Nohlen y su escuela representan el punto de referencia más importante dentro de esta perspectiva teórico-metodológica.⁶ Conceptualmente, lo que subyace en sus estudios es una profunda crítica a la utilidad de los tipos puros o estructurales con fines analíticos y causales, dado que dentro de las mismas fórmulas de gobierno se mueven realidades políticas muy diferentes. Metodológicamente, se entiende que debe partirse de un análisis histórico por países para explicar las diferencias en el desarrollo político de cada uno de los casos que escapan al análisis “típico-idealista” y

⁶ Desde esta perspectiva, merecen destacarse, inicialmente, Nohlen, Dieter y Solari, Aldo (eds.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991; Nohlen, Dieter y Riz, Liliana de (eds.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa, 1991; Lamounier, Bolívar y Nohlen, Dieter (eds.), *Presidencialismo ou parlamentarismo. Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira*, São Paulo, IDESP-Edições Loyola, 1993.

Entre las aportaciones más destacadas de la Escuela de Heidelberg, véanse Thibaut, Bernhard, “Präsidentalismus, Parlamentarismus und das Problem der Konsolidierung der Demokratie in Lateinamerika”, *op. cit.*; Thibaut, Bernhard, “Presidencialismo, parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina”, Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Lateinamerikaforschung, Arbeitspapier, núm. 6, 1993; Thibaut, Bernhard, “Die Kritik am präsidentiellen Regierungssystem-theoretische und methodische Aspekte der Debatte”, manuscrito, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, 1994; Thibaut, Bernhard y Skach, Cindy, “Parlamentarische oder präsidentielle Demokratie? Zum theoretischen Grenznutzen einer institutionellen Dichotomie in der Regierungslehre”, Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Arbeitspapier, núm. 16, 1994. Igualmente, véanse Thibaut, Bernhard, *Regierungssysteme und Demokratieentwicklung in Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay. Funktionsmuster und Funktionsprobleme des Lateinamerikanischen Präsidentalismus in Vergleich*, tesis doctoral, Universität Heidelberg, 1996; Thibaut, Bernhard, *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*; Thibaut, Bernhard, “Präsidentielle, Parlamentarische oder Hybride Regierungssysteme? Dritte Welt und Osteuropa”, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol. 1, 1998, pp. 5-37; Beichelt, Timm, *Politische Institutionen und demokratische Konsolidierung im postsozialistischen Europa*, tesis doctoral, Universität Heidelberg, 2000.

determinar, en la medida de lo posible, los “déficits” funcionales y los ámbitos problemáticos específicos sobre los que es necesario formular propuestas de cambio constitucional, descartando que haya margen para una reforma uniforme y radical en torno al tipo de gobierno. De este modo, tratan de incorporarse al análisis diversos elementos histórico-sociológicos y también factores político-institucionales (sistema de partidos, reglas electorales, federalismo, estructuras burocráticas, niveles de disciplina partidista, etcétera) que condicionan el funcionamiento de las formas de gobierno, al tiempo que se distinguen distintos tipos o subtipos dentro de éstas.⁷

Dado que la selección de casos influye en los resultados de la comparación, es necesario sustraerse, en la medida de lo posible, a los problemas derivados de los sesgos en la selección de los casos (*selection bias*). Precisamente, Nohlen ha criticado a Linz y Valenzuela por intentar una comparación entre el parlamentarismo en Europa con el presidencialismo en América Latina, una perspectiva que conduce lógicamente a asimilar presidencialismo a inestabilidad y parlamentarismo a estabilidad, cuando es posible que la incidencia de la variable “sistema de gobierno” pueda diluirse si consideramos el peso de una tercera variable interviniente: la región. Por ello, Nohlen sostiene que la comparación realizada por Linz, Valenzuela, Riggs y otros partidarios del parlamentarismo conculca diversas reglas metodológicas, dado que no hay una selección de casos comparables ni equivalencia o igualdad de contextos.⁸

⁷ Dieter Nohlen y Antonio Garrido (*Presidencialismo comparado: América Latina*, en preparación) sostiene que, desde el punto de vista político y constitucional, hay distintas variedades de presidencialismo: el hiperpresidencialismo, el presidencialismo reforzado, el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado. Para una presentación previa de esta tipología, véase Nohlen, Dieter, “El presidencialismo: análisis y diseños institucionales en su contexto”, *Revista de Derecho Público*, núm. 74, pp. 87-111.

⁸ La crítica al presidencialismo se desarrolló orientada al análisis de casos concretos, pero no se extendió a estudios similares sobre el parlamentarismo. Para distintas críticas del funcionamiento del presidencialismo en diferentes países, con respecto al caso chileno, véase Valenzuela, Arturo, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, vol. IV, pp. 39-49; Valenzuela, Arturo, “Origins and Characteristics of the Chilean Party System: A Proposal for a Parliamentary Form of Government”, Washington, D. C., Latin American Program-Woodrow Wilson Center, Working Paper, núm. 164, mayo de 1985; Valenzuela, Arturo, “Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 7, núm. 2, diciembre de 1985, pp. 129-140; Valenzuela, Arturo, “Party Politics and the Failure of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, cit., pp. 91-150. Para el caso norteamericano, véanse Riggs, Fred, “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”,

Pese a las importantes y numerosas contribuciones al debate sobre formas de gobierno y democracia, éste se ha centrado en el presidencialismo latinoamericano, relegando el análisis del parlamentarismo y su relación con la estabilidad democrática. Este olvido ha sido particularmente evidente en el análisis del caso de España, que siempre estuvo como un gran ausente en el centro de la argumentación linziana. Linz y Stepan, por ejemplo, argumentaron que el sistema parlamentario favoreció en España a una rápida consolidación democrática y a una larga etapa de estabilidad política después de la transición debido al desarrollo de tres capacidades institucionales, derivadas de su sistema parlamentario. Entre estas capacidades destacaron la eficacia, la legitimidad y la flexibilidad política que el sistema parlamentario promovió: la eficacia, o la capacidad del sistema de producir mayorías para llevar adelante la agenda política; la legitimidad, o la capacidad de mantener una legitimidad única o no dividida y estrechamente vinculada con las tendencias mayoritarias de la opinión pública, y la flexibilidad, o la capacidad de evitar que las crisis de gobierno se transformen en crisis de régimen y conduzcan al colapso o al derrumbe del sistema.⁹

International Political Science Review, vol. 9, núm. 4, octubre de 1988, pp. 247-278; Ackerman, Bruce, "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3, pp. 633-729.

Para críticas más generales del presidencialismo en una perspectiva comparada, aunque la literatura es demasiado extensa para ser mencionada aquí, véanse Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy. The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, vol. 26, núm. 2, julio de 1993, pp. 196-228; Stepan, Alfred y Skach, Cindy, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and Presidentialism", *World Politics*, vol. 46, núm. 1, octubre de 1993, pp. 1-22; Lijphart, Arend, "Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations", en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, cit., pp. 91-105; Valenzuela, Arturo, "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, vol. 4, núm. 4, octubre de 1993, pp. 3-16; Valenzuela, Arturo, "The Crisis of Presidentialism in Latin America", en Mainwaring, Scott y Valenzuela, Arturo (eds.), *Politics, Society, and Democracy: Latin America*, Boulder, Westview Press, 1998, pp. 121-139. Véanse también otros estudios críticos en una perspectiva comparada de Riggs, Fred, "Presidentialism: A Problematic Regime Type", en Lijphart, Arend (ed.), *Parliamentary vs. Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992, pp. 217-222; Riggs, Fred, "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective", en Dogan, Mattei y Kazancigil, Ali (eds.), *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance*, Cambridge (Massachusetts), Blackwell, 1994, pp. 72-152.

⁹ Para un análisis del parlamentarismo español desde estas tres dimensiones o capacidades democráticas, véanse Garrido, Antonio, "Presidentialism vs. Parliamentarism: The Spanish Case", *Journal of Behavioral and Social Sciences*, vol. 2, 1995, pp. 130-151; Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 141 y 142.

En los restantes apartados de nuestro análisis, abordaremos las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en España, centrándonos en la discusión acerca del desarrollo de estas tres capacidades por parte del sistema parlamentario.

II. LA DIMENSIÓN DE EFICACIA

En este apartado, analizaremos la dimensión de la eficacia, que, según Linz y Stepan, es la capacidad de un régimen político para producir mayorías en el Ejecutivo y en el Legislativo que propongan soluciones a los problemas del país y puedan implantarlas. El sistema parlamentario español permitió la formación de dichas mayorías, al menos hasta 2015.

Los gobiernos en democracias parlamentarias suelen ser gobiernos de mayoría, ya sea en el formato de gabinetes unipartidistas o de coalición. Por tanto, un sistema parlamentario de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo es un sistema en el que el Poder Ejecutivo depende de una mayoría en el parlamento, ya sea unipartidista o formada por una coalición de partidos políticos. La estabilidad y la duración del gobierno depende del mantenimiento de una mayoría de apoyo o, en el caso de los gobiernos minoritarios, de una mayoría que tolere al gabinete y no pueda conformar una mayoría alternativa.

En España, todos los gobiernos han sido monocolors y han sido apoyados, o al menos tolerados, por una mayoría parlamentaria. En efecto, los gobiernos mayoritarios han podido impulsar sin ningún obstáculo su agenda política y legislativa. Los gobiernos minoritarios que se han constituido también han podido gobernar sin grandes dificultades, por lo menos cuando el nivel de fragmentación parlamentaria era más reducido, antes del ciclo electoral de 2015-2016, pues, desde un punto de vista funcional (esto es, compartiendo características y exhibiendo pautas de ruptura, de rendimiento electoral y de alternancia), estos gobiernos minoritarios son más semejantes a los “gobiernos de partido mayoritario imperfecto” que a los “gobiernos de coalición” o a los “gobiernos divididos” de las democracias presidenciales.¹⁰

¹⁰ Para un análisis clásico en política comparada sobre gobiernos minoritarios en democracias parlamentarias, véanse Strom, Kaare, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990; Strom, Kaare, “Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Non-Winning Cabinet Solutions”, *Comparative Political Studies*, vol. 17, núm. 2, julio de 1984, pp. 199-227.

Este argumento encuentra especial apoyo en el caso de los gobiernos minoritarios unipartidistas al estilo de los formados por UCD, PSOE y PP, que, además de ser muy frecuentes en la práctica, han sido estructuralmente similares a los gobiernos unipartidistas mayoritarios, aunque no completamente (véase tabla 3).¹¹ De esta manera, si el 98.9% de la legislación aprobada bajo gobiernos mayoritarios ha tenido un origen gubernamental, esta tasa ha sido del 88.7% de las iniciativas legislativas aprobadas bajo gobiernos minoritarios. En segundo lugar, si se analizan las tasas de aprobación de los proyectos de ley aprobados por gobiernos mayoritarios, se podrá observar que hay una brecha similar: el 88.8% de las iniciativas gubernamentales bajo gabinetes mayoritarios fueron aprobadas frente al 77.5% de las iniciativas de los gabinetes minoritarios. Incluso, algunos estudios que no analizan la producción legislativa de los primeros gobiernos de UCD o las últimas legislaturas, con un parlamento más fraccionado, encuentran tasas similares entre gobiernos mayoritarios y gobiernos minoritarios: del 88.6% frente al 87.8%, respectivamente.¹²

La combinación del poder de agenda con la mayor capacidad de negociación parlamentaria de los gobiernos moderados ha reducido considerablemente las posibilidades de que pueda formarse una mayoría legislativa al margen del partido que sostiene al Ejecutivo, incluso en situaciones de

¹¹ Field, Bonnie N., *Why Minority Governments Work. Multilevel Territorial Politics in Spain*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2016, p. 79. Sobre los gobiernos minoritarios españoles, véanse Reniu Vilamala, Josep Ma., “¿Merece la pena coaligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 5, 2001; Reniu Vilamala, Josep Ma., *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2002; Field, Bonnie N., “Minority Government and Legislative Politics in a Multilevel State: Spain under Zapatero”, *South European Society and Politics*, vol. 14, núm. 4, 2009, pp. 417-434; Field, Bonnie N., “Minority Parliamentary Government and Multilevel Politics: Spain’s System of Mutual Back Scratching”, *Comparative Politics*, vol. 46, núm. 3, pp. 293-312. Una tipología de los gobiernos minoritarios españoles se desarrolla en Garrido, Antonio y Martínez, Antonia, “La «geometría variable»: los gobiernos minoritarios de España en perspectiva espacial”, manuscrito, 2019.

¹² Véase Garrido, Antonio *et al.*, “Relaciones Ejecutivo-Legislativo: el parlamentarismo español”, en Montabes, Juan y Martínez, Antonia (eds.), *Gobierno y política en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 189-234. Sobre el rendimiento del parlamento en España, véanse Alda, Mercedes y López Nieto, Lourdes, “El parlamento español, 1977-1993: una revisión de su papel en la transición y consolidación”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 81, 1993, pp. 241-264; Paniagua Soto, Juan Luis, “Spain: A Fledgling Parliament”, *Parliamentary Affairs*, vol. 50, 1997, pp. 410-422; Maurer, Lynn M., “Eficacia y lealtad en el Congreso de los Diputados”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 107, enero-marzo de 2000, pp. 77-99; Martínez, Antonia (ed.), *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, Madrid, Tecnos, 2000.

minoría.¹³ La concurrencia de todas estas ventajas institucionales, derivadas del control de la agenda por parte del gobierno, así como de las ventajas posicionales o espaciales de los partidos moderados que han formado el mismo hasta ahora, ha producido una notable disminución de la influencia del resto de las fuerzas políticas y de la institución parlamentaria en el proceso legislativo, lo que ha conducido a algunos a considerar a España como un caso de parlamentarismo “de corte presidencial (o presidencialista)” o presidencializado.¹⁴

1. *Nohlen y las variantes institucionales del tipo en el caso español: la dimensión de legalidad*

Nohlen, gran experto en la historia constitucional española, subrayó a partir de un análisis comparativo de los cambios constitucionales en Alemania y España que la funcionalidad del sistema parlamentario español después de la transición se sustentó, entre otros elementos, en una serie de reformas de carácter institucional: los cambios operados en la regulación de la jefatura del Estado; la introducción de la moción de censura constructiva y la transformación del equilibrio de poder parlamento/gobierno dentro del sistema; la presidencialización del Ejecutivo; la introducción de nuevos sistemas electorales, entre otros aspectos. Globalmente, concluye Nohlen, “comparando los objetivos de los constituyentes con la experiencia política, se percibe fácilmente que la meta de lograr una mayor estabilidad política, o sea, mayor estabilidad de gobierno y por ende una mayor

¹³ Véase Tsebelis, George, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press, 2002, pp. 82-85. Véase un desarrollo espacial del argumento en Tsebelis, George, “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies”, en Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt, Campus, 1995, pp. 83-111. Otros estudios similares que desarrollan distintas líneas argumentales similares son Tsebelis, George, “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism”, *British Journal of Political Science*, vol. 25, julio de 1995, pp. 289-326; Tsebelis, George, “Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 93, septiembre de 1999, pp. 591-608.

¹⁴ Véanse Biezen, Ingrid van y Hopkin, Jonathan, “The Presidentialization of Spanish Democracy: Sources of Prime Ministerial Power in Post-Franco Spain”, en Poguntke, Thomas y Webb, Paul (eds.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 107-127; Paniagua, Juan Luis, “España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial”, en Lanzaro, Jorge (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 225-267, en especial pp. 257 y 258.

estabilidad del sistema político en su conjunto, ha sido plenamente alcanzada en ambos países”.¹⁵

La mayor capacidad para poder formar mayorías de gobierno se ha visto reforzada, desde la dimensión de la legalidad, en la regulación de las mociones de investidura, confianza o censura, como menciona Nohlen. Además, el gobierno goza de una ventaja indudable frente al parlamento, y ha visto reforzada su posición con un fuerte poder de agenda (*agenda power*), lo que contribuye a explicar su predominio en la iniciativa legislativa.¹⁶ En España, distintas reglas de procedimiento permiten a los gobiernos de turno controlar la agenda legislativa:

- Las que establecen la prioridad de los proyectos de ley de origen gubernamental.
- Las que permiten al Ejecutivo introducir asuntos con carácter prioritario en el orden del día.
- La declaración de urgencia, la cual reduce los plazos en el paso de las leyes por el Senado (aumentando así el poder del Congreso).
- El uso de reglas restrictivas o cerradas, como el procedimiento de lectura única.
- La posibilidad de la toma en consideración previa de las proposiciones de ley presentadas por la oposición.
- La posibilidad de retirar los proyectos de ley en cualquier momento del debate antes de su aprobación.
- La prohibición de enmiendas que supongan un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos presupuestarios sin el acuerdo del gobierno.

Algunos de estos poderes de agenda han causado alguna polémica y, a medida que el Congreso de los Diputados ha ido ganando una mayor auto-

¹⁵ Nohlen, Dieter, “Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, cit., p. 103.

¹⁶ Para el poder de agenda del Ejecutivo en relación con el Legislativo en España dentro de una perspectiva comparada, véase Döring, Herbert, “Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda”, en Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995, pp. 223-246. Sobre la evolución del poder relativo en España de ambas instituciones, véanse Maurer, Lynn M., *Legislative-Executive Relations in a Newly Consolidated Democracy: The Case of Spain*, tesis doctoral, Ohio State University, 1995; Maurer, Lynn M., “Parliamentary Influence in a New Democracy: The Spanish Congress”, *Journal of Legislative Studies*, vol. 5, núm. 2, 1999; Maurer, Lynn M., *El poder del parlamento: Congreso y políticas públicas en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

nomía del gobierno, debido al incremento de la fragmentación parlamentaria en las dos últimas legislaturas, la oposición ha ido limitando el alcance de alguno de estos instrumentos. Un ejemplo es el veto del Ejecutivo a la tramitación de normas o propuestas de la Cámara que supongan un aumento o disminución de los ingresos presupuestarios, que la Cámara ha intentado acotar en su amplitud alegando su uso “abusivo” por parte del gobierno del PP, exigiendo información del gobierno sobre sus motivos y obligando a la Oficina Presupuestaria a elaborar un informe sobre el impacto presupuestario de las medidas. También ha suscitado cierto debate la práctica de la ampliación continua de los plazos de enmiendas de las proposiciones de ley, especialmente en temas que rechaza el Ejecutivo, como en los casos de la elevación del salario mínimo (más de treinta ampliaciones del plazo de enmiendas) o la derogación de la denominada “ley mordaza” (más de una veintena de ampliaciones). Incluso, podemos señalar a la polémica generada por el intento del gobierno de Sánchez de aprobar por el trámite de urgencia y lectura única la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en lugar de utilizar el procedimiento ordinario, con el objetivo de evitar el veto posible del Senado, dado que la oposición cuenta con una mayoría en dicha Cámara.

Por otro lado, la opción institucional por la monarquía en la jefatura del Estado limitó de manera considerable el papel activamente intervencionista del presidente durante la Segunda República.¹⁷ En este sentido, no deberíamos olvidar las erróneas decisiones que Alcalá-Zamora tomó para superar los problemas que fueron atravesando las legislaturas de la Segunda República ni los múltiples conflictos constitucionales e intragubernamentales en los que se vio envuelto el país.¹⁸ De hecho, sólo la directa intervención del

¹⁷ He analizado el funcionamiento del parlamentarismo republicano en trabajos anteriores. Véanse Garrido, Antonio, “Semi-presidencialismo y semi-parlamentarismo en la II República española”, *Anales del Derecho*, vol. 26, 2008, pp. 51-84; Garrido, Antonio, “Alcalá-Zamora y el parlamentarismo semi-presidencializado republicano”, en Casas Sánchez, José Luis y Durán Alcalá, Francisco (eds.), *Republicanism in España: cultura, política e ideologías*, Córdoba, Diputación Provincial-Patronato N. Alcalá-Zamora, 2015, pp. 619-643. Véase también Álvarez Tardío, Manuel, “Ni república parlamentaria ni presidencialista”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123, enero-marzo de 2004, pp. 175-199.

¹⁸ Sobre el rol de Niceto Alcalá-Zamora, véase para una defensa sus *Memorias (segundo texto de mis memorias)*, Barcelona, Planeta, 1977, pp. 203-373, especialmente el apéndice intitulado “Los ataques de Lerroux”, pp. 478-535, y las memorias de su primer ministro Manuel Portela Valladares, *Memorias*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 151-211. Para las críticas de sus oponentes, véanse Lerroux, Alejandro, *La pequeña historia de España, 1930-1936*, Barcelona, Mitre, 1985, especialmente los capítulos 13-19, quien llega a calificar de “demente” al presidente (p. 441); Gil Robles, José M., *No fue posible la paz*, Barcelona, Planeta, 1978, pp. 290-379; Azaña, Manuel, *Obras completas*, Madrid, Giner, 1990, vol. IV, pp. 555, 556 y 719; Largo Caballero, Francisco, *Mis recuerdos. Cartas a un amigo*, México, Ediciones Unidad, 1976,

presidente explica la crisis de gabinetes relativamente estables, como el segundo gobierno de Azaña en junio de 1933 o el tercer gobierno de Lerroux en abril de 1934, o la imposición de primeros ministros y de gobiernos basados exclusivamente en la confianza presidencial y semejantes a los “gabinetes presidenciales” de Hindenburg durante la fase final de la República de Weimar. Los casos de Martínez Barrio, Samper y Chapaprieta son ejemplos de líderes designados directamente por el presidente entre 1933 y 1936, y los dos intentos de formar gobierno de Portela, a finales de diciembre de 1935, donde ninguno de los grupos políticos —excepto los amigos y hombres de confianza del presidente— tenían representación, ilustran el desplazamiento del centro de autoridad del parlamento al jefe de Estado.

En algunas de estas decisiones yacen las raíces de la ambivalencia y la semilealtad hacia el régimen de algunos de los miembros de su coalición fundadora y de la intensa hostilidad hacia el mismo de muchos de los elementos no identificados inicialmente con las instituciones republicanas.¹⁹ Los efectos perturbadores y frustrantes de muchas de las acciones del presidente alentaron a algunas fuerzas políticas neutrales o con un simple compromiso condicional con la República, como el PSOE después de 1933 o la CEDA en 1935, a retirarle su apoyo, haciendo inviables los esfuerzos para salvar el orden político democrático.

Aquí nuestra argumentación comparte el punto de vista que Juan Linz expresaba en su ensayo sobre las causas del derrumbe de la democracia en España:

Ciertos poderes moderadores al margen o por encima de los partidos —reyes, presidentes y tribunales— se convierten en democracias en crisis en influencias

pp. 115-117. Prácticamente casi todos los líderes políticos que han escrito sus memorias han criticado la actuación presidencial, incluido, por ejemplo, Miguel Maura, quien habla de la “manía persecutoria” de Alcalá-Zamora en su obra *Así cayó Alfonso XIII*, Barcelona, Ariel, 1962, p. 214. En el mismo sentido, véase Azaña, Manuel, *op. cit.*, vol. IV, p. 556. Para una discusión más detallada de la personalidad de Alcalá-Zamora y sus relaciones con los distintos partidos y líderes, véanse Peña González, José, *Alcalá Zamora*, Barcelona, Ariel, 2002; Alcalá Galve, Ángel, *Alcalá-Zamora y la agonía de la república*, Sevilla, Fundación J. M. Lara, 2002; Pecharrormán, Julio Gil, *Niceto Alcalá-Zamora: un liberal en la encrucijada*, Madrid, Síntesis, 2005.

¹⁹ Payne, Stanley G., *Spain's First Democracy: The Second Republic 1931-1936*, p. 382. En cuanto a la confusión de facultades, se debe en parte a que los redactores de la Constitución, como ocurriría más tarde en la V República francesa, no pensaron en términos semipresidenciales, sino más bien desde una perspectiva parlamentaria. Así resulta fácil comprender a Azaña, cuando en un célebre discurso en octubre de 1935 señaló que la Constitución republicana de 1931 era una “Constitución parlamentaria, no presidencialista, ni mucho menos presidencialista con clandestinidad”. Azaña, Manuel, *op. cit.*, vol. III, p. 271.

independientes más que en una mera pieza del mecanismo democrático... El presidente Alcalá-Zamora es un caso perfecto sobre este punto... El presidente reaccionó a la inestable situación que había surgido en el verano de 1933 ampliando la interpretación de sus poderes y actuando como un árbitro de la legitimidad del sistema... Intentando jugar su papel como defensor de la constitución contribuyó sin querer a un vacío de poder y finalmente a la quiebra de la democracia.²⁰

En contraste, el liderazgo del monarca en el proceso de transición, después de la muerte de Franco, cuando el rey Juan Carlos se comprometió con la estrategia de una “reforma negociada/ruptura negociada”, contribuyó a estabilizar el sistema político.²¹ De este modo, la monarquía parlamentaria se convirtió en un aceptable medio para el cambio político y el rey pudo retener una influyente posición para contribuir al nacimiento y consolidación de la democracia, y la relación personal entre el monarca y los más importantes líderes, indirectamente, le permitió arbitrar y moderar frente a difíciles problemas: fue capaz de levantar el bloqueo de las negociaciones entre el gobierno y Tarradellas, el presidente en el exilio de la Generalidad de Cataluña, para reinstalar la autonomía catalana en junio de 1978, después de las primeras elecciones parlamentarias; también las consultas del rey con algunos representantes políticos, después de sus retiradas de los debates constitucionales en marzo y mayo de 1978, hicieron posible una reconsideración por parte de éstos de las negativas consecuencias de su actuación y fortaleció la estrategia del “consenso” para la aprobación de la Constitución; las reuniones con distintos líderes en momentos cruciales del proceso de consolidación,

²⁰ Linz, Juan J., “From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain”, en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, vol. 2, pp. 172 y 173.

²¹ Para un análisis centrado en el papel de la monarquía española en una perspectiva comparada, véase Minoves, Juli F., *Monarchy, a Democratic Paradox: The Head of State in European Parliamentary Democracies*, tesis doctoral, Yale University, 2011. Para su desempeño durante la transición española, véanse Palacio Attard, Vicente, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, Espasa-Calpe, 1989; Powell, Charles T., *El piloto del cambio: el rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1991; Podolny, Joel, “The Role of Juan Carlos I in the Consolidation of the Parliamentary Monarchy”, en Gunther, Richard (ed.), *Politics, Society and Democracy: The Case of Spain*, Boulder, Westview Press, 1993, pp. 88-112; Bernecker, Walther L., “El papel político del rey Juan Carlos en la transición”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 92, abril-junio de 1996, pp. 113-135. Para un estudio comparado de las perspectivas de transición democráticas desde distintas monarquías, a partir del modelo español, véase Stepan, Alfred *et al.*, “Democratic Parliamentary Monarchies”, *Journal of Democracy*, vol. 25, abril de 2014, pp. 35-51.

especialmente en las situaciones de crisis (abril, noviembre y diciembre de 1980 y febrero de 1981), fueron igualmente decisivas para obtener la colaboración y el compromiso con la democracia de diferentes fuerzas políticas. Sólo en situaciones de crisis las competencias formales e informales de estos poderes neutrales suelen moverse en un ámbito más indefinido, como en el caso del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981 en España. Aun así, como ha subrayado Miguel Herrero de Miñón:

...la práctica demuestra que el monarca, en situaciones de excepción, puede hacer algo muy distinto del presidente parlamentario. Baste comparar a Haakon VIII de Noruega o Cristian IX de Dinamarca con Paul Reynaud o con el propio presidente de la República francesa en 1940, o a Juan Carlos I de España con René Cotty. La actitud de estos monarcas, tan diferentes por otra parte, ¿no se parece más a la de un jefe del Estado semipresidencial, como, *v. gr.*, el de Finlandia?²²

En España, el papel del monarca contribuyó a solucionar el problema de la subordinación de los militares a los civiles en el periodo postautoritario, desde que la legitimidad “hacia atrás” (*backward legitimation*) del rey sirvió simultáneamente como un medio para aumentar la lealtad de los oficiales militares al nuevo régimen democrático y como una garantía —dada la debilidad de las instituciones que debían ejercer el control civil sobre las fuerzas armadas— contra el fortalecimiento del ala más dura e involucionista del ejército.

2. *Los cambios en el formato y la mecánica del sistema de partidos*

Como subrayó Nohlen, además de estas distintas reformas institucionales, España experimentó también una transformación en su sistema de partidos, pasando del multipartidismo polarizado de 1931 al multipartidismo moderado, en un formato casi de “bipartidismo imperfecto” de 1978. En un sistema de multipartidismo o pluralismo polarizado, como el de la Segunda República española, usando la terminología de Giovanni Sartori, la existencia de partidos antisistema y de oposiciones irresponsables, así como la polarización y la competencia centrífuga, incentivan la formación de un partido de centro, como en Italia, o polo o bloque de centro, como en Weimar y en

²² Herrero de Miñón, Miguel, *Las transiciones de Europa Central y Oriental*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 94.

la IV República francesa, alrededor del cual se estructuran todas las coaliciones de gobierno, haciendo más difícil cualquier alternancia.²³ Con fuertes oposiciones antisistema de tipo bilateral, la lógica del parlamentarismo permite que un sistema de partidos de pluralismo (ideológicamente) polarizado se establezca, solidificando un polo o bloque de centro, alrededor del cual se forman las coaliciones de gobierno. En el caso español, el problema es que los incentivos creados por el sistema electoral, la concepción confrontacional y polarizadora en el estilo de la política y la tradición de acuerdos entre las fuerzas políticas impidieron la creación de este polo de centro, necesario para el funcionamiento del sistema parlamentario de pluralismo polarizado, llevando a una elevada inestabilidad gubernamental.

Entre 1931 y 1936 se sucedieron diecinueve gobiernos y, con la excepción del segundo gobierno de Azaña —que duró un año y medio—, la duración de los gabinetes apenas alcanzó el promedio de los tres meses (véase tabla 2). Esta inestabilidad gubernamental refleja la fragmentación de la cámara y la intensidad de la crisis política, pero también el activismo del presidente de la República retirando la confianza a muchos de sus primeros ministros y provocando continuos conflictos y crisis ministeriales, en lugar de actuar como defensor de la estabilidad de sus gobiernos y plantear bases para la cooperación entre los partidos.²⁴

En cambio, desde 1978 el sistema ha funcionado, siguiendo para ello el modelo del pluralismo moderado. Si leemos la tipología de sistemas de

²³ Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, pp. 131-173.

²⁴ Sobre la inestabilidad gubernamental y las dificultades para la formación de gabinetes y coaliciones en la II República, véanse Varela Díaz, Santiago, *Partidos y parlamento en la II República española*, Madrid, Fundación Juan March-Ariel, 1978, pp. 23-57; López Guerra, Luis y Varela Díaz, Santiago, “Las coaliciones de gobierno en la II República española: una interpretación ecléctica”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 160-173; Revenga Sánchez, Miguel, “El problema de la formación del gobierno en la Segunda República”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 65, 1989, pp. 197-227; Robles Egea, Antonio, “Los gobiernos de coalición de la II República como contramodelo de gobierno en la redemocratización de España”, Ponencia presentada a la reunión de la Asociación Española de Ciencia Política (Aecpa), La Laguna, septiembre de 2001. Sobre las Cortes republicanas, véanse Cabrera, Mercedes, “El parlamento en la crisis de la Monarquía de la Restauración y en la II República”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, vol. 21, mayo-agosto de 1995, pp. 55-82; Cabrera, Mercedes, “Las Cortes republicanas”, en Juliá, Santos (ed.), *Política en la Segunda República*, Madrid, Marcial Pons, 1995, pp. 13-47. Para un análisis más formal de las implicaciones de distintas normas constitucionales, véase Ramírez, Manuel, “La relación Ejecutivo-Legislativo: apunte de un desequilibrio”, *Historia Contemporánea*, vol. 6, 1991, pp. 47-57.

partidos sartoriana como una tipología de coaliciones en el parlamentarismo, resulta evidente que los sistemas de multipartidismo moderado, con su mecánica centrípeta bipolar, constituyen el formato más adecuado para el desarrollo de coaliciones alternantes entre partidos de centro-derecha y centro-izquierda, con un predominio de los líderes moderados en sus respectivas formaciones políticas y con una orientación de todos los actores hacia el gobierno. Bajo este formato, la oposición se concentra en un lado del espectro ideológico y tiene un carácter eminentemente unilateral, constituyéndose en la alternativa potencial de gobierno, en el sentido de la clásica oposición responsable o leal. Cuando la distancia ideológica entre los partidos relevantes es pequeña, y aquél carece de partidos antisistema importantes y de oposiciones bilaterales, todas las formaciones políticas se orientan hacia el gobierno y están disponibles para formar parte de coaliciones gubernamentales alternantes, que acaban estructurando o configurando un formato de coalición bipolar, en los términos clásicamente descritos por Sartori en su modelo de sistema de partidos de pluralismo moderado.²⁵ En este caso, la cooperación continua entre los aliados de las coaliciones alternantes ha estado garantizada siguiendo la estructura de incentivos del sistema parlamentario.

Sin embargo, la crisis del sistema de partidos y el crecimiento de la fragmentación parlamentaria tras las elecciones de 2015, 2016 y 2019 han conducido a un cierto bloqueo político. Así, España padeció un prolongado bloqueo y un largo periodo de tiempo sin gobierno o con un gobierno en funciones en 2016, una situación que arroja dudas sobre las “virtudes del parlamentarismo”, defendidas por Linz.²⁶

De esta manera, España, debido al fracaso de la XI Legislatura para poder constituir un gobierno, se ha convertido en uno de los países parlamentarios del mundo en el que el bloqueo para la formación de gobierno ha sido más duradero, junto con Bélgica a través del gobierno de Di Rupo en 2010-2011 (541 días), Moldavia (528 días entre 2015 y 2016), Camboya (352 días en 2013), Irak (289 días en 2013) y Holanda (207 días en 1977). De hecho, fue necesaria una investidura fallida en marzo de 2016 para que pudiera activarse un periodo de dos meses, tras el cual, si no se formaba gobierno, se disolverían las cámaras y se convocaría automáticamente a elecciones, lo que sucedió finalmente el 2 de mayo de 2016, celebrándose elecciones el

²⁵ Sartori, Giovanni, *Parties and Party System...*, cit., pp. 173-185.

²⁶ Linz, Juan J., “The Virtues of Parliamentarism”, *op. cit.*

26 de junio siguiente.²⁷ Sólo tras 314 días sin gobierno, casi un año, pudo formarse un nuevo gabinete minoritario. Asimismo, mientras se escriben estas líneas en junio de 2019, han transcurrido más de dos meses y aún ni siquiera ha sido convocada una fecha para el primer intento de investidura del primer ministro en funciones, Pedro Sánchez, lo que ha desatado los rumores acerca de una nueva legislatura fallida y la perspectiva de convocatoria de otras elecciones, que serían las cuartas en cuatro años. Algo similar ha sucedido en Israel, donde, ante el fracaso del proceso de formación de gobierno por parte del primer ministro Netanyahu, deberán repetirse las elecciones en 2019.²⁸

3. *La polarización electoral*

Bajo el marco del pluralismo moderado, en las elecciones parlamentarias españolas, cada partido político pudo mostrar tanto su identidad respecto a los grupos del otro lado del espectro como su especificidad dentro del conjunto de las formaciones más próximas ideológicamente. La situación española en 1977, con la UCD dirigiendo sus ataques a Alianza Popular y al PSOE y éste centrando su campaña en mostrar también sus diferencias tanto con la UCD como con el PCE, ilustra perfectamente este proceso. La elección parlamentaria que realmente tuvo lugar en 1977 permitió sostener diferentes identidades moderadas como alternativas viables, tanto en el centro-derecha (UCD, DC) como en el centro-izquierda (PSOE, PSP), y además hizo posible que Suárez pudiera presentarse a sí mismo como una alternativa a todos aquellos que representaban la continuidad con el régimen autoritario y fuera capaz de establecer posteriormente con plena libertad distintas alianzas y pactos con partidos próximos tanto al régimen autoritario como a la oposición democrática.

Como Linz señaló, “habría sido muy difícil para Suárez sostener en una campaña presidencial sus posiciones como una alternativa a cualquier atisbo de continuidad con el régimen de Franco”, porque, de hecho, si hubiera re-

²⁷ Para esta situación de bloqueo, el fracaso en la formación de gobierno y la repetición de las elecciones parlamentarias, véanse Crespo, Ismael *et al.*, “2015 y 2016: ¿dos campañas electorales gemelas?”, en Llera, Francisco J. *et al.* (eds.), *Las elecciones generales de 2015 y 2016*, Madrid, CIS, 2018, pp. 63-88; Simón, Pablo, “The Challenges of the New Spanish Multipartism: Government Formation Failure and the 2016 General Election”, *South European Society and Politics*, vol. 21, núm. 4, 2016, pp. 493-517.

²⁸ Specia, Megan, “What You Need to Know About Israel’s New Elections”, *The New York Times*, 30 de mayo de 2019.

chazado una coalición con los continuistas de Alianza Popular, “el resultado hubiera sido o bien altamente incierto o, más probablemente, una pluralidad para el candidato izquierdista” y, por supuesto, parece seguro que la oposición democrática se habría amalgamado para formar una coalición detrás de un único candidato si hubiera deseado evitar la derrota de sus diferentes candidatos participando separadamente.

Según Linz, una imaginaria elección presidencial con segunda vuelta en la España de 1977 hubiera polarizado el espectro político, asociando a la UCD con los continuistas y al PSOE con la izquierda más radical, por lo que se crearía una imagen de pugna electoral entre un frente “nacional” y un frente “popular”.²⁹ Las distancias o la proximidad en el posicionamiento de los partidos en el eje izquierda-derecha, así como la mayor o menor afinidad entre los seguidores de los distintos partidos, pueden apoyar esta interpretación de Linz.³⁰ Sin embargo, la polarización del sistema parlamentario bajo la mecánica del pluralismo polarizado en la Segunda República muestra que este tipo de procesos también puede producirse bajo el parlamentarismo y conducir a un colapso de la democracia.

4. *La institucionalización del sistema de partidos: party government y party building tendencies*

En su análisis de la cohesión partidista y de la disciplina de voto en el parlamento español entre 1993 y 2011, Field concluye que “los partidos parla-

²⁹ Linz, Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy...”, *op. cit.*, p. 45.

³⁰ A pesar de que en 1978 los votantes de UCD y AP no se sentían tan próximos entre sí como cabría imaginarse (sólo un 36% de los partidarios de UCD decía sentirse muy o bastante próximo a AP por un 45% próximo al PSOE, mientras que un 80% de los seguidores de AP se declaraba muy próximo o bastante próximo a la UCD), al preguntarles, en cambio, acerca de cuál sería su elección en el caso de tener que optar entre una coalición UCD-AP y un frente popular PSOE-PCE, había unanimidad hacia una coalición de derechas entre los votantes de AP (un 93% se inclinaba por esta coalición) y esta alternativa suscitaba un amplio apoyo entre los votantes de UCD (un 68% expresaba su disposición a elegir la coalición de derechas, un 13% se mostraba indeciso, un 9% rechazaba ambas alternativas y sólo un 9% se decidía por la opción de izquierdas). Alternativamente, los datos sobre la sensación de proximidad entre los electores del PSOE y del PCE para 1979 indicaban que un 79% de los votantes del PCE se mostraba muy cerca o bastante cerca del PSOE, mientras que sólo un 46% de los seguidores socialistas se sentía muy o bastante próximo al PCE. Sin embargo, en el supuesto de tener que elegir entre una coalición de derechas UCD-AP o un frente popular, incluso, entre los partidarios del PSOE más inclinados a la UCD existía una preferencia clara por la coalición de izquierdas (un 72% frente a un 12% que optaría por la coalición de derechas).

mentarios exhiben unos niveles de unidad de voto extremadamente altos”.³¹ De conformidad con el Índice de Acuerdo (Index of Agreement), que mide si la posición de los partidos ha sido unánime en las votaciones en el Congreso y los valores oscilan desde 1.00, representando el voto unánime, hasta -0.33, que refleja una división del partido en tres partes iguales —votando sí, no y abstención—, los partidos españoles exhiben una disciplina de hierro: los valores son de 0.992 para el PSOE, de 0.987 para el PP y de 0.984 para IU; índices similares se obtienen para el resto de grupos parlamentarios regionalistas o nacionalistas.

Ésta es una característica del sistema político que, aunque asociada con otros factores, como el sistema electoral, la forma de la candidatura y las listas cerradas y bloqueadas, los reglamentos parlamentarios, la financiación partidista o el control de las listas electorales, aparece vinculada también con el sistema de gobierno y el tipo de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Si bien es obvio que el faccionalismo puede desarrollarse en ciertos contextos parlamentarios, como muestran los casos de Italia o Japón, debido a distintos tipos de candidaturas y listas abiertas o desbloqueadas, la estructura de incentivos derivada del sistema parlamentario, al igual que las listas cerradas y bloqueadas o estrictos reglamentos de las cámaras, fomentaron en España la disciplina partidista y desarrollaron fuertes tendencias hacia la construcción partidista (*party building tendencies*), por usar la expresión de Stepan.

Desde el punto de vista de la estructura de incentivos, las reglas de decisión del sistema parlamentario facilitan la formación de partidos comparativamente más disciplinados. En efecto, el poder del jefe del Ejecutivo y la duración del gobierno vienen determinados por el apoyo de los legisladores. Dado que el gabinete caería sin el apoyo de la mayoría parlamentaria, es necesario un fuerte compromiso de los *back-benchers* con la línea propugnada por los dirigentes del partido mayoritario y con la actuación del Ejecutivo. De este modo, los parlamentarios que votaran en contra de su propio partido se arriesgarían a sufrir una amplia variedad de “sanciones”, que van desde la pérdida de los puestos ministeriales y gubernamentales o de los escaños que pudieran ocupar hasta la marginación e, incluso, la expulsión del partido.

En este sentido, muchas democracias parlamentarias tienden a estar asociadas a partidos robustos, disciplinados y con un elevado grado de cohesión interna. Como los legisladores no pueden votar contra las directrices de su

³¹ Field, Bonnie N., *Why Minority Governments Work...*, cit., p. 167.

propio partido, bajo la pena de hacer caer a su gobierno, ello proporciona al gabinete una sólida base de apoyo, dando pábulo, a la par, a la consolidación organizativa y la cohesión del partido que sostiene al Ejecutivo. De ahí que suele afirmarse que, en las democracias parlamentarias, los líderes políticos y los primeros ministros exitosos son siempre eficaces constructores de partidos.³² Por ello, no es sorprendente que Adolfo Suárez reconociera que su principal fracaso político fue su incapacidad para construir un partido. No en vano parte de las desventuras partidistas de la UCD se fraguaron precisamente por la resistencia del propio Suárez (o por su incapacidad) a convertirse en un líder partidista.

La paradoja es que, en un sistema presidencial, Suárez hubiera podido sobrevivir como presidente, pero no pudo hacerlo bajo las reglas institucionales del sistema parlamentario. Un sistema presidencial puede funcionar con partidos fuertes o débiles, pero no así un sistema parlamentario, que exige una cierta disciplina partidista.

La disciplina en el seno de los grupos parlamentarios es, sin duda, una de las condiciones *sine quibus non* para un funcionamiento correcto del parlamentarismo y, por supuesto, una exigencia para todo partido responsable y con vocación de gobierno, incluso en el problemático supuesto de una débil cohesión interna y del desarrollo de distintas tendencias, como en el caso de la Unión de Centro Democrático durante la etapa de consolidación democrática.

La consecuencia de estos incentivos para que los miembros del parlamento apoyen al gobierno sustentado por su partido en las democracias parlamentarias es una fuerte tendencia a la construcción de partidos bien institucionalizados y moderadamente disciplinados. Ha existido, por tanto, en España una tendencia al desarrollo de un cierto “gobierno de partido” (*party government*). Todo liderazgo en las democracias parlamentarias debe ser partidista, lo que refuerza la posición del líder al contar con el respaldo de sus miembros, parlamentarios y cargos públicos, y no sólo de sus propios seguidores, fortaleciendo así su figura y la capacidad del propio gobierno de implementar sus políticas. De ahí que devenga la importancia de distinguir bien entre la personalización de la política, con líderes partidistas muy visibles y ampliamente conocidos por el electorado, y la posibilidad de que un político sin el apoyo de un partido sólido y estructurado, apelando directa-

³² Con respecto a la fuerte disciplina parlamentaria de los partidos españoles, véase Sánchez de Dios, Manuel, “Parliamentary Party Discipline in Spain”, en Bowler, Shaun *et al.* (eds.), *Party Discipline and Parliamentary Government*, Columbus, Ohio State University, 1999, pp. 141-167.

mente a los votantes y con la ayuda de los medios de comunicación, pueda tener éxito en un marco parlamentario.

5. Outsiders y mavericks

Estas fuertes *party building tendencies*, presentes en la democracia parlamentaria española, han hecho más difícil la aparición de *outsiders*. En contraste con la aparición de *outsiders* en algunas democracias presidenciales y semipresidenciales, los problemas y dificultades en España de líderes populares, como Adolfo Suárez (CDS, 1982-1989), Miguel Roca (PRD, 1986) o Santiago Carrillo (PCE, 1985), para apelar directamente al electorado y ganarse un pequeño espacio político dentro de un sistema de partidos consolidado e institucionalizado, así como los límites a otro tipo de líderes con menor repercusión, como José Ma. Ruiz Mateos, Jesús Gil, R. García Damborenea o Mario Conde en España, indican que el liderazgo antipartidista o por encima de los partidos (*above-party*) no es fácilmente conciliable con un sistema parlamentario. Las excepciones, como De Gaulle al final de la IV República o Berlusconi en Italia, requieren de un contexto de desinstitucionalización o crisis en el sistema de partidos que afecte al régimen democrático en su conjunto. En todo caso, sigue habiendo una diferencia ostensible entre el apoyo parlamentario de *outsiders* como Collor, Fujimori o Chávez, en sus inicios, y el de Berlusconi, por ejemplo.

Linz subrayó que el parlamentarismo hacía

...imposible que una persona sin el apoyo de un partido o que trate de crear una base puramente personalista apele directamente al electorado, como demuestra el fracaso del anterior Presidente Eanes y su PRD, en Portugal, y las dificultades que aun un líder tan atractivo como Adolfo Suárez encuentra debido a la falta de un partido fuerte que lo apoye.

Sin embargo, pese al fracaso de los *outsiders* en España, otro tipo de candidatos han podido conseguir algún éxito.

En general, se ha considerado, de manera impropia, a los líderes de nuevas formaciones políticas, como Podemos o Ciudadanos, Pablo Iglesias y Albert Rivera, respectivamente, como políticos *outsiders*. En nuestra opinión, más bien se trata de políticos que han formado lo que Panebianco denominó “partidos carismáticos”. Adolfo Suárez (CDS), Rosa Díez (UPyD), Albert

Rivera (Ciudadanos) o Pablo Iglesias (Podemos) procedían de formaciones tradicionales, como PSOE, PP e IU, respectivamente, y no pueden ser considerados *outsiders*, sino disidentes (*mavericks*), ya que no carecen de una carrera partidista previa, pese a que ésta se ha producido con un perfil bajo, en el caso de Rivera o Iglesias, dentro de algunos “viejos” partidos. Una pauta interesante para analizar en España la constituye el hecho de que políticos que pueden ser considerados *outsiders* en sentido estricto, como Jesús Gil, José Ma. Ruiz Mateos o Mario Conde, por mencionar algunos ejemplos, han conseguido un impacto político muy limitado comparado con el éxito que han obtenido algunos disidentes o *mavericks*, como Suárez, tras su abandono de UCD y la creación de otro partido “carismático” (el CDS), o Rosa Díez, en el caso de UPyD, y, en la actualidad, los anteriormente mencionados Pablo Iglesias y Albert Rivera.

TABLA 1
TIPOS IDEALES Y EJEMPLOS DE CANDIDATOS
EN CAMPAÑAS ELECTORALES

	<i>Partido establecido</i>	<i>Nuevo partido</i>
Carrera política anterior	<i>Insider (interno)</i> Rajoy, Rubalcaba, Pedro Sánchez, Zapatero, Obama, Clinton, Bush.	<i>Maverick (disidente o inconformista)</i> A. Rivera, P. Iglesias, Adolfo Suárez, Rosa Díez, Damborenea, Wallace (1968).
<i>Newcomer</i>	<i>Amateur (no profesional)</i> Baltasar Garzón, Manuel Pizarro, Bernat Soria, Ángel Gabilondo, L. García Montero, Eisenhower, Trump.	<i>Outsider (independiente)</i> Jesús Gil, Ruiz Mateos, Mario Conde, Berlusconi, Ross Perot (1992), Fujimori, Chávez.

TABLA 2
GABINETES Y COALICIONES EN ESPAÑA DURANTE
LA II REPÚBLICA, 1931-1936

<i>Gabinete</i>	<i>Duración</i>	<i>Partidos representados en el gabinete</i>	<i>Duración (días)</i>	<i>Cg</i>	<i>Dp</i>	<i>Cuota de escaños (%)</i>	<i>Número de carteras</i>
Alcalá	(04/31-10/31)	DLR-PSOE-PR-PRS-AR-ERC-ORGA	183	0.81	6.00	0.78	12
Azaña I	(10/31-12/31)	AR-PSOE-PR-PRS-ERC-ORGA	63	0.79	5.14	0.73	12
Azaña II	(12/31-06/33)	AR-PSOE-PRS-ERC-ORGA	543	0.74	4.84	0.54	11
Azaña III	(06/33-09/33)	AR-PSOE-PRS-ERC-ORGA-PF	92	0.72	6.26	0.57	12
Lerroux I	(09/33-10/33)	PR-PRS-AR-ERC-ORGA	26	0.83	3.45	0.49	13
M. Barrio	(10/33-12/33)	No partidista	69	-	-	-	-
Lerroux II	(12/33-03/34)	PR	77	0.81	2.45	0.30	13
Lerroux III	(03/34-04/34)	PR-PA-PLD-PP	56	0.81	2.45	0.30	13
Samper	(04/34-10/34)	PR-PA-PLD-PP	159	0.82	2.45	0.30	13
Lerroux IV	(10/34-04/35)	PR-CEDA-PLD-PA	181	0.72	2.85	0.50	15

<i>Gabinete</i>	<i>Duración</i>	<i>Partidos representados en el gabinete</i>	<i>Duración (días)</i>	<i>Cg</i>	<i>Dp</i>	<i>Cuota de escaños (%)</i>	<i>Número de carteras</i>
Lerroux V	(04/35-05/35)	No partidista	33	-	-	-	-
Lerroux VI	(05/35-09/35)	PR-CEDA-PA-PLD	142	0.79	4.22	0.50	13
Chapaprieta I	(09/35-10/35)	PR-CEDA-PA-LIR	34	0.83	4.76	0.54	10
Chapaprieta II	(10/35-12/35)	PR-CEDA-PA-LIR	46	0.83	4.76	0.54	10
Portela I	(12/35-12/35)	No partidista	16	-	-	-	-
Portela II	(12/35-02/36)	No partidista	51	-	-	-	-
Azaña IV	(02/36-04/36)	IR-UR	47	0.92	1.86	0.25	13
Azaña V	(04/36-05/36)	IR-UR	36	0.92	1.86	0.25	13
Casares Q.	(05/36-07/36)	IR-UR-ERC	66	0.57	2.25	0.33	13

FUENTES: Varela Díaz, Santiago, *Partidos y parlamento en la Segunda República española*, Barcelona, Ariel, 1978; Linz, Juan J., “From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain”, en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, vol. 2; López Guerra, Luis y Varela Díaz, Santiago, “Las coaliciones de gobierno en la II República española: una interpretación ecléctica”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias contemporáneas*, Barcelona, Labor, 1978, pp. 160-173.

TABLA 3

TIPOS DE GOBIERNO MAYORITARIOS Y MINORITARIOS EN ESPAÑA, 1977-2019

<i>Presidente del gobierno</i>	<i>Tipo de gobierno</i>	<i>Carácter</i>	<i>Partido</i>	<i>Nombramiento</i>	<i>Cese</i>	<i>Duración (en días)</i>	<i>Duración (en años)</i>	<i>Formación (días)</i>
Suárez	Minoritario	Sustantivo	UCD	-	-	-	-	-
Suárez II	Minoritario	Sustantivo	UCD	30-Mar-79	29-Ene-81	671	1.84	29
Calvo Sotelo	Minoritario	Sustantivo	UCD	25-Feb-81	29-Oct-82	611	1.67	27
González I	Mayoritario	-	PSOE	1o.-Dic-82	23-Jun-86	1300	3.56	33
González II	Mayoritario	-	PSOE	23-Jul-86	30-Oct-89	1195	3.27	30
González III	Mayoritario/Minoritario	-	PSOE	5-Dic-89	7-Jun-93	1280	3.51	36
González IV	Minoritario	Formal	PSOE	9-Jul-93	4-Mar-86	969	2.65	32
Aznar I	Minoritario	Formal	PP	4-May-96	13-Mar-00	1409	3.86	61
Aznar II	Mayoritario	-	PP	26-Abr-00	15-Mar-04	1419	3.89	44
Zapatero I	Minoritario	Sustantivo	PSOE	16-Abr-04	10-Mar-08	1424	3.90	32
Zapatero II	Minoritario	Sustantivo	PSOE	11-Abr-08	21-Nov-11	1319	3.61	32
Rajoy I	Mayoritario	-	PP	20-Dic-11	21-Dic-15	1462	4.00	30
Rajoy II	Minoritario	Sustantivo	PP	4-Nov-16	1o.-Jun-18	573	1.57	129
Sánchez I	Minoritario	Sustantivo	PSOE	1o.-Jun-18	29-Abr-19	333	0.91	0
<i>Media (1979-2018)</i>						1074	2.94	39.61
<i>Media gobiernos mayoritarios (1979-2018)</i>						1331.2	3.65	34.6
<i>Media gobiernos minoritarios (1979-2018)</i>						954.33	2.61	42.0

FUENTE: elaboración propia.

TABLA 4

GOBIERNOS EN ESPAÑA, 1977-2019

<i>Gobierno</i>	<i>Fecha voto</i>	<i>Resultado</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Abstención</i>	<i>Partidos de apoyo</i>
<i>Votos de investidura</i>						
Suárez	-	-	-	-	-	-
Suárez II	30-Mar-79	Formado, 1a. votación	183	149	8	UCD (168), CD (8), PSA-PA (5), PAR (1), UPN (1)
No formado (Calvo Sotelo)	20-Feb-81	Rechazado, 1a. votación	169	158	17	UCD (165), CD (3), UPN (1)
No formado (Calvo Sotelo)	23-Feb-81	Golpe de Estado	-	-	-	-
Calvo Sotelo	25-Feb-81	Formado, 2a. votación	186	158	0	UCD (165), CiU (9), CD (9), PAR (1), UPN (1), Indep. (1)
González I	1o.-Dic-82	Formado, 1a. votación	207	116	22	PSOE (200), PCE (4), CDS (2), EE (1)
González II	23-Jul-86	Formado, 1a. votación	184	141	6	PSOE (184)
González III	5-Dic-89	Formado, 1a. votación	167	155	6	PSOE (166), AIC (1)
González IV	9-Jul-93	Formado, 1a. votación	181	165	1	PSOE (159), CiU (17), PNV (5)

<i>Gobierno</i>	<i>Fecha voto</i>	<i>Resultado</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Abstención</i>	<i>Partidos de apoyo</i>
Aznar I	4-May-96	Formado, 1a. votación	181	166	1	PP (156), CiU (16), PNV (5), CC (4)
Aznar II	26-Abr-00	Formado, 1a. votación	202	148	19	PP (183), CiU (15), CC (4)
Zapatero I	16-Abr-04	Formado, 1a. votación	183	148	0	PSOE (164), ERC (8), IU (5), CC (3), BNG (2), ChA (1)
No formado (Zapatero)	9-Abr-08	Rechazado, 1a. votación	168	158	23	PSOE (168)
Zapatero II	11-Abr-08	Formado, 2a. votación	169	158	23	PSOE (169)
Rajoy I	20-Dic-12	Formado, 1a. votación	187	149	14	PP (185), UPN (1), FA (1)
No formado (Sánchez)	2-Mar-16	Rechazado, 1a. votación	130	219	1	PSOE (89), C's (40), NC (1)
No formado (Sánchez)	4-Mar-16	Rechazado, 2a. votación	131	219	0	PSOE (89), C's (40), CC (1), NC (1)
No formado (Rajoy)	31-Ago-16	Rechazado, 1a. votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
No formado (Rajoy)	2-Sep-16	Rechazado, 2a. votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
No formado (Rajoy)	27-Oct-16	Rechazado, 1a. votación	170	180	0	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)

<i>Gobierno</i>	<i>Fecha voto</i>	<i>Resultado</i>	<i>Votos sí</i>	<i>Votos no</i>	<i>Abstención</i>	<i>Partidos de apoyo</i>
Rajoy II	4-Nov-16	Formado, 2a. votación	170	111	68	PP (134), C's (32), CC (1), FAC (1), UPN (2)
<i>Cuestiones de confianza</i>						
Suárez II	Sep-80	Aprobada	180	164	2	UCD (165), CiU (8), PA (5), Indep. (2)
González III	5-Abr-90	Aprobada	176	130	37	PSOE (175), AIC (1)
<i>Mociones de censura</i>						
Suárez II	30-May-80	Rechazada	152	166	21	PSOE (120), PCE (23), PA (5), EE (1), ERC (1), UPC (1), Indep. (1)
González II	30-Mar-87	Rechazada	67	194	71	AP (66), UV (1)
Rajoy II	14-Jun-17	Rechazada	82	170	97	Podemos (71), ERC (9), EH (2)
Sánchez	1o.-Jun-18	Cambio de gobierno	180	169	1	PSOE (84), Podemos (71), ERC (9), PDeCAT (8), PNV (5), EH (2), NC (1)

FUENTE: elaboración propia.

III. LA DIMENSIÓN DE LEGITIMIDAD

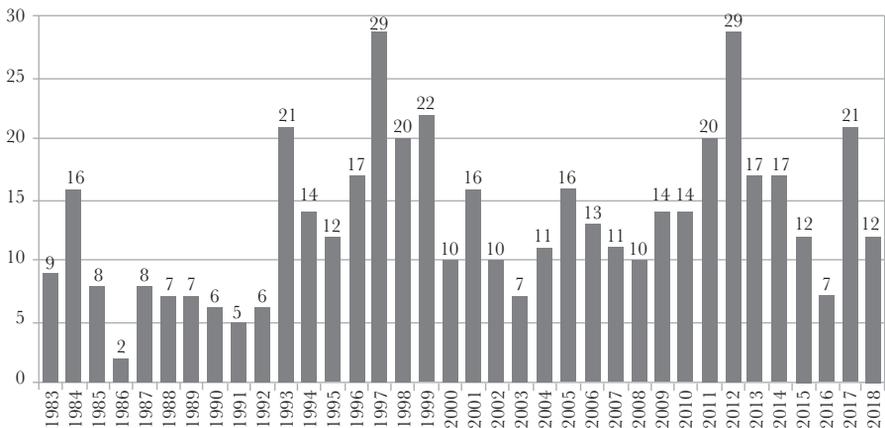
La legitimidad, en el clásico sentido de Weber, Lipset o Linz, es la capacidad de un régimen político de mantener la creencia en sus procedimientos y en el derecho del gobierno de turno a exigir obediencia por parte de los ciudadanos, sin que haya fórmulas alternativas de legitimidad o una doble legitimidad en la que distintos líderes políticos, al frente de diferentes instituciones democráticas, invoquen ser los verdaderos representantes de la voluntad popular.

1. *Medidas excepcionales*

En España, las fluidas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo han evitado el uso de medidas excepcionales, como decretos o poderes especiales, a diferencia del abuso del decretismo, que suele debilitar la legitimidad democrática y ha llevado a acuñar para estos sistemas la denominación de “democracias delegativas”. En España, como se observa en la gráfica, el número de decretos-leyes aprobados por el gobierno ha sido muy escaso y, en especial, fue utilizado en el caso de ejecutivos minoritarios, en la década de los noventa, si bien es un recurso no estrictamente asociado al tipo de gobierno, sino más bien característico de las etapas de crisis económicas más agudas que ha sufrido el país y que exigían una actuación rápida del Ejecutivo.

GRÁFICA

DECRETOS-LEYES APROBADOS ANUALMENTE (1983-2018)



FUENTE: elaboración propia.

2. *Legitimidad y proceso político: la fluidez del proceso político*

El parlamentarismo fue un marco político sensible a las variaciones en las preferencias de los votantes y a los ritmos y secuencias del proceso político. En una democracia parlamentaria, los ciclos políticos y los ciclos institucionales pueden hacerse coincidir, abriendo y cerrando etapas con la formación de nuevos gobiernos y coaliciones o con la convocatoria de unas elecciones. De esta manera, la fluidez y la flexibilidad del proceso político permitieron atravesar con éxito contextos difíciles y situaciones complejas. Así, la democracia parlamentaria española generó tres primeros ministros entre 1977 y 1982 que fueron capaces de atraer el apoyo suficiente para llevar a cabo tres tareas muy diferentes: Suárez articuló un modelo para la transición y pudo implementar dicho modelo, incluida la redacción de una nueva Constitución, aunque su mandato también es un ejemplo de la pérdida de liderazgo en las primeras fases del proceso de consolidación; Calvo Sotelo fue capaz de reequilibrar la democracia después de la crisis de 1980-1981 y de conseguir la consolidación de la misma al concluir el procesamiento y la condena de los militares golpistas de febrero de 1981, y, finalmente, Felipe González profundizó el proceso de institucionalización democrática y completó la transición en política exterior con la entrada de España en la Comunidad Europea y el referéndum sobre la continuidad de España en la OTAN.³³

Bajo el régimen parlamentario, tuvo que enfrentar los cambios y desafíos de todo periodo de transición de régimen y fue capaz de permitir la sustitución de un primer ministro o la renovación de su autoridad convocando a nuevas elecciones. En España, por ello, la legitimidad democrática se vio reforzada tras la renuncia del primer ministro Suárez, abrumado por los problemas interrelacionados de la crisis económica, el terrorismo de ETA, el progreso del proceso de autonomía regional y la crisis interna de este partido, cuando su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo, al entrar en funciones en febrero de 1981, presentó en el parlamento una ley para la defensa de la Constitución, anunció nuevas medidas contra los terroristas y la subversión y llevó a cabo el encarcelamiento y juicio de los responsables del intento de golpe del 23 de febrero de 1981. De este modo, Calvo Sotelo alcanzó el 41% de aprobación en las urnas en mayo de 1981, en tanto que Suárez había caído del 57% en julio de 1978 al 26% en junio de 1980.

³³ Véase Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation...*, cit., p. 141.

Por otro lado, cuando el fracaso y la debilidad electoral de la UCD se hicieron evidentes, especialmente después de los desastres electorales en las elecciones regionales de Galicia y Andalucía en 1981, Calvo Sotelo convocó a elecciones anticipadas, lo que posibilitó una transferencia pacífica del poder a la oposición socialista en diciembre 1982, reforzando los vínculos entre el gobierno y las nuevas posiciones de la opinión pública. Lo mismo cabe señalar de las disoluciones anticipadas de las cámaras en 1996 y 2011, antes del final de las respectivas legislaturas, que permitieron concluir el ciclo político de los presidentes González y Zapatero y que los ciudadanos otorgaran su confianza a los líderes de la oposición, que en ese tiempo eran Aznar y Rajoy, respectivamente. Con estas disoluciones anticipadas, el ciclo político se acomodaba a las variaciones de la opinión pública, y la legitimidad del gobierno y del sistema democrático pudo recuperarse.

IV. LA DIMENSIÓN DE FLEXIBILIDAD

La flexibilidad es la capacidad del sistema político de resolver las crisis políticas o crisis de gobierno antes de que se conviertan en crisis de régimen.

Como se ha indicado en el apartado anterior, el parlamentarismo español permitió que los ciclos políticos y los ciclos institucionales pudieran coincidir, abriendo y cerrando etapas con la formación de nuevos gobiernos o con la convocatoria de unas elecciones.

1. *Crisis de gobierno*

Según argumentan sus defensores, el parlamentarismo permite encauzar las crisis de gobierno antes de que se conviertan en crisis de régimen, dado que las reglas de decisión parlamentarias permiten resolver estas crisis de diferentes formas: sea forzando al primer ministro a dimitir mediante la amenaza de derribarlo con la interposición de una moción de censura, sea obligando a la coalición o el partido gobernante a ampliar sus apoyos parlamentarios incluyendo a nuevas fuerzas políticas o, simplemente, remodelando el gabinete y distribuyendo de nuevo las cuotas de poder dentro de la coalición o partido dominante para alcanzar un equilibrio diferente en la representación de sus facciones, sea sustituyendo a un jefe de gobierno cuestionado por sus propios partidarios o por la mayoría de la cámara, sea convocando a elecciones anticipadas y disolviendo la asamblea si las alternativas mencionadas no resuelven el problema.

En primer lugar, es posible la sustitución de un primer ministro agotado (o seriamente cuestionado) que ha perdido la confianza de su propio partido o coalición o se ve envuelto en un escándalo. Precisamente, la dimisión de Adolfo Suárez en 1981 hizo innecesario esperar el final de la legislatura para cambiar al jefe del gobierno, al igual que la sustitución de Margaret Thatcher en el gobierno británico por la propia mayoría conservadora de la cámara y, más recientemente, la de Tony Blair o la caída del gobierno de Mulroney en Canadá. En España, la renuncia —bajo presiones partidistas y militares— de un aislado y acosado Adolfo Suárez evitó una quiebra total del régimen democrático, desde que todos aquellos envueltos en las conspiraciones en curso para derribar al primer ministro —que desembocaron en el fallido intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981— y los grupos que cuestionaban su liderazgo dentro de la UCD vieron parcialmente satisfecha su ambición. De modo que, en el caso de un primer ministro agotado como Suárez, éste pudo ser reemplazado por su partido.

La renuncia de un primer ministro viene definida por un contexto notablemente distinto al de la dimisión de un presidente cuestionado o deslegitimado, un contexto que puede tener su influencia en ayudar al líder con dificultades a tomar esta decisión. Puede decirse que la ausencia en las democracias parlamentarias de una norma prohibiendo la reelección del jefe del Ejecutivo permite al primer ministro diseñar una estrategia frente a la crisis que incluiría su propio retorno posterior a la jefatura del gobierno, una vez que haya resuelto los problemas que le enfrentaban a su partido o sus críticos hayan fracasado en el intento de formar gabinete y apoyar a un primer ministro distinto o sean, simplemente, incapaces de formar gobierno o de gobernar, que es una hipótesis probable, dado que no es igual colaborar para erosionar, mermar y, finalmente, derribar a un primer ministro que construir una alternativa política que pueda funcionar bien. Un político muy hábil podría, con su dimisión, sortear las divisiones y las intrigas dentro de su partido para postularse de nuevo como líder indiscutible y único capaz de superar una crisis que su marcha probablemente sólo habría agudizado.

En cambio, Suárez como presidente en un sistema presidencial no hubiera podido considerar esta alternativa.³⁴ No es seguro, desde luego, que la

³⁴ Sin embargo, Suárez anhelaba más bien ser el presidente de una democracia presidencial o semipresidencial, como en Francia, que un primer ministro parlamentario dependiente del apoyo constante del Legislativo, como ha explicado, deliciosamente, su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo: “¡Qué maravilla ser presidente de la Quinta República francesa! De Gaulle inventó para él una Monarquía republicana. El monarca-presidente se elige por siete años: ¡siete años!, una eternidad en el tiempo interior de la política. El presidente no es durante ese

perspectiva de un presidente responsable y consciente de los peligros de su permanencia en el cargo no coincida con la de un primer ministro envuelto en una grave situación de crisis; pero, en teoría, la autoexclusión no parece una opción muy tentadora para un presidente y, puesto que tomar esta decisión significa en la mayoría de las ocasiones su propio final político, probablemente en él prevalecerá el deseo de la continuidad. Por otra parte, en vista de que la sucesión presidencial está constitucionalmente prevista y decidida en favor del vicepresidente, es posible que el jefe del Ejecutivo no esté dispuesto a dejar el gobierno en manos de uno de sus adversarios políticos, especialmente si han sido elegidos en candidaturas separadas y pertenecen a partidos o coaliciones diferentes.

Otras posibilidades, como conservar el liderazgo del partido o formar parte del nuevo gabinete desempeñando una importante cartera ministerial, también pueden beneficiar y facilitar la toma de una decisión tan difícil como la renuncia de un presidente del gobierno. Una realidad frecuente en una democracia parlamentaria, inviable en el marco del presidencialismo —dado que la dimisión formal del presidente le impide volver a presentarse si está legalmente prevista la no reelección—, es que el primer ministro dimisionario forme de nuevo gobierno modificando la composición del mismo, si bien ampliando o reduciendo sus apoyos parlamentarios. Los casos de De Gasperi, Fanfani, Moro o Andreotti, por mencionar sólo algunos de los sobrados ejemplos que ofrece el parlamentarismo italiano, son ciertamente significativos.³⁵

plazo tan largo responsable ante las Cámaras, y navega sobre las tempestades políticas como el avión transatlántico navega sobre las meteorológicas... Y, además, en consecuencia, el presidente tiene muy poco que hacer: no está, como el primer ministro, constantemente acuciado por la realidad. Si el tiempo del primer ministro es el alegre vivace, el tiempo del presidente es el andante maestoso. Decide cómo y cuándo interviene, cómo y cuándo se hace carne y habita entre los hombres. Cultiva su *domaine réservé*, aunque la Constitución no lo haya acotado para él; y hace sus apariciones periódicas en la escena internacional con interlocutores que viven una vida mucho más difícil y mucho más esclava que la suya... (A Adolfo Suárez le oí decir una vez, en sus buenos tiempos de 1978: «¡Ah, si yo fuera presidente de Francia!»). Véase Calvo Sotelo, Leopoldo, *Papeles de un cesante. La política desde la barrera*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 1999, pp. 175-177.

³⁵ La flexibilidad del sistema parlamentario para ofrecer salidas a situaciones de crisis es, incluso, capaz de alentar la tentación en un primer ministro dimitido de plantearse su continuidad. Suárez llegó a considerar esta posibilidad durante la misma votación de investidura de su sucesor y candidato al cargo de primer ministro, después del fracaso del intento de golpe de Estado del 23-F, como ha reconocido el propio Calvo Sotelo: “un taumaturgo podía haber convertido el golpe militar en una revitalización, interna y externa de la descuajaringada UCD; yo no era ese taumaturgo. Tuve tiempo de sobra para pensar en todo

En este sentido, en el periodo de la transición española, también existió una notable diferencia entre la lenta resolución de la crisis del “Watergate”, con la dimisión de Nixon, que enrareció el clima político y paralizó prácticamente a toda la administración americana, y la rápida dimisión de Brandt en Alemania tras un escándalo de espionaje.

En estos casos, otros líderes del partido del primer ministro pueden intentar la formación de un gobierno para llevar adelante una determinada política que demandan las fuerzas sociales o resolver el inmovilismo o la crisis constitucional a que ha conducido la incapacidad del jefe del Ejecutivo.

Algunos dirigentes partidistas y algunos líderes parlamentarios pueden aspirar a gobernar si surge la oportunidad de formar una coalición para desarrollar un concreto programa de actuación. Los casos italiano o belga ilustran muy bien esta posibilidad cuando para una política más social se ha podido formar una coalición entre los socialistas y los cristianodemócratas (o, incluso, los comunistas durante la fase del *compromesso storico* en Italia), para una política más liberal se puede formar una coalición alternativa, para una política de carácter laico cabe otra fórmula distinta, etcétera. Esto significa que muchos líderes tienen la oportunidad de formar un gobierno, especialmente aquellos que son más capaces de llegar a un compromiso con otras fuerzas políticas afines a un lado u otro del espectro ideológico, para formular un programa de cambio social o, simplemente, para promover un nuevo impulso político a la acción gubernamental.

Desde esta perspectiva, un político como Alberto Oliart podría haber presidido un gobierno de gran coalición entre la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista, una hipótesis que se manejó en la dirección del PSOE durante el verano y el otoño de 1980 (partiendo de la idea de que los socialistas no hubieran aceptado un gobierno de coalición presidido por

esto durante la noche larga del 23-F, y algo le dije a Suárez a la mañana siguiente, cuando salíamos del Congreso: le pregunté si él, que todavía conservaba en las manos los hilos y los mimbres, había pensado en reconsiderar su dimisión. A lo mejor Suárez, maestro en ese género de ilusionismo, era capaz de sacar consejos de la chistera del golpe. No me dijo nada; luego supe que había dado vueltas a la idea el 24, buscando apoyos que no encontró”. Véase Calvo Sotelo, Leopoldo, *Memoria viva de la transición*, Madrid, Plaza & Janés, 1990, p. 53.

En el proyecto constitucional se había ignorado esta hipótesis y la regulación de la cuestión de confianza del artículo 114 señalaba que, “si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste presentará su dimisión al Rey, procediéndose a continuación a la designación de un nuevo presidente del Gobierno”, lo que propició una enmienda en el sentido de sustituir la expresión “de un nuevo Presidente” por la de “un Presidente”. Al respecto, véase la intervención parlamentaria de Laureano López Rodó en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 81, 6 de junio de 1978, pp. 2976 y 2977.

Suárez); un gobierno monocolor intentando restaurar la unidad centrista pudo ser dirigido por Leopoldo Calvo-Sotelo, un líder moderado, y la hipótesis de un gabinete de coalición con Alianza Popular a lo largo de 1981 probablemente hubiera requerido un primer ministro diferente (tal vez un Lavilla o, incluso, un Osorio o alguno de los parlamentarios centristas que intentaba negociar con los líderes de AP distintas fórmulas de aproximación). Coaliciones alternativas requieren personas y liderazgos distintos y sólo un sistema parlamentario está en disposición de proporcionar varias soluciones a cada coyuntura política.

La dimisión de un primer ministro o un presidente del gobierno, como Suárez, también permitió un mayor margen de acción al propio protagonista, que pudo participar en la designación de su sucesor.³⁶ En cambio, en las democracias presidenciales, la sucesión formal del presidente por su vicepresidente cuando el titular renuncia al cargo, muere o es inhabilitado para el ejercicio de sus funciones, sin tener que esperar a una nueva elección presidencial, puede plantear algunos problemas de legitimidad, como los casos de Sarney o Temer en Brasil muestran.

Por supuesto, una alternativa más sencilla para el cambio de gobiernos y presidentes cuestionados que han perdido su capacidad de liderazgo o el apoyo de la mayoría parlamentaria, sin desencadenar una crisis institucional de fondo o un traumático proceso de *impeachment*, es el voto de censura, como en el caso de la sustitución de Mariano Rajoy por Pedro Sánchez en 2018, replicando los casos de la sucesión Kohl por Schmidt en Alemania o el ejemplo de Meciar en Eslovaquia.

Como en el caso de Pedro Sánchez, la oposición podría beneficiarse de este mecanismo sólo si se dan una serie coordinada de circunstancias: presentar un candidato atractivo a la presidencia del gobierno, escoger el momento oportuno para su propuesta (cuando la mayoría parlamentaria se muestra dividida o vacilante o en medio de una crisis política) y contar con el apoyo de otras fuerzas políticas. En otro caso, el debate y la posterior derrota de un voto de censura más bien puede producir un efecto inverso al deseado, ofreciendo una mayor rentabilidad política al gobierno y mejorando su ima-

³⁶ Las memorias del ex primer ministro Leopoldo Calvo Sotelo describen con detalle su designación como primer ministro en las reuniones del “gabinete interno” del gobierno de Suárez (formado por las principales figuras políticas del partido y los representantes de sus distintas tendencias, a saber: Landelino Lavilla, Rafael Arias Salgado, Rafael Calvo Ortega, Rodolfo Martín Villa, Pío Cabanillas, José Pedro Pérez Llorca, Francisco Fernández Ordoñez, Fernando Abril Martorell y el propio Leopoldo Calvo Sotelo) y de la Comisión Ejecutiva de la UCD, el partido gubernamental. Véase Calvo Sotelo, Leopoldo, *Memoria viva de la transición...*, cit., pp. 59-65.

gen pública en relación con la de la oposición, como en las mociones de censura de Hernández Mancha en 1987 o Iglesias en 2017. El contraste de las consecuencias de la utilización del voto de censura en 1980, frente a Suárez, y en 1987, frente a González, ha sido formulado también por Gianfranco Pasquino refiriéndose al caso español:

Mientras la acción era infructuosa en reemplazar a Suárez como primer ministro en ese momento, a largo plazo contribuyó a su caída poniendo de manifiesto las debilidades del gobierno de Suárez y erosionando su apoyo en el parlamento y dentro de su propio partido. También hizo más visible el papel de oposición del PSOE, su programa y ambiciones gubernamentales, y la personalidad de su líder. Este procedimiento fue también intentado por el recién elegido líder de Alianza Popular, Antonio Hernández Mancha, contra el gobierno socialista de Felipe González en marzo de 1987. Lo mismo que la moción de censura de 1980 fracasó al no recibir el apoyo mayoritario de las Cortes. A diferencia de aquel voto, sin embargo, esta moción de censura no minó significativamente el apoyo a González, desde que el líder de la oposición no pudo unificar a la oposición parlamentaria y presentarse a sí mismo como una alternativa al primer ministro.³⁷

Por último, en los casos de una prolongada o seria crisis política, la capacidad de disolver el parlamento por parte del primer ministro, como hizo Calvo Sotelo en 1982, permite una respuesta flexible a los bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo cuando las elecciones dan a la oposición la posibilidad de gobernar sin una crisis constitucional. De este modo, los políticos pueden explicar ante los votantes sus acciones durante las crisis y los problemas surgidos en el proceso de formación de una coalición, y el electorado puede identificar al partido responsable de la crisis y castigarle por su comportamiento, lo cual es algo difícil en un sistema presidencial cuando no está permitida la reelección y los futuros candidatos del mismo partido pueden seguir la estrategia de distanciarse de un predecesor poco exitoso en el ejercicio de su cargo.

Después de la dimisión de Adolfo Suárez y del intento de golpe de Estado del 23-F, podrían haberse disuelto las cámaras y convocado a elecciones anticipadas, una solución que en España fue defendida por algunos sectores dentro de la UCD. En el convulso escenario político español de febrero y marzo de 1981, la convocatoria de elecciones era una salida a la crisis que

³⁷ Pasquino, Gianfranco, "Executive-Legislative Relations in Southern Europe", en Gunther, Richard *et al.* (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 268 y 269.

no podría haber sido contemplada en el caso de que Calvo Sotelo hubiera accedido desde la vicepresidencia a la presidencia en el marco de una democracia presidencial, en lugar de ser investido como primer ministro de una democracia parlamentaria. Lo mismo puede señalarse en el caso de la muerte del primer ministro, como en el ejemplo de Israel, cuando la posibilidad de un anticipo electoral también fue estudiada por Shimon Peres después del asesinato del primer ministro Rabin.

2. Crisis de régimen

La resolución exitosa de las citadas crisis de gobierno, sin embargo, no debe ocultar que algunas crisis de gobierno han escalado en España, tanto durante la Segunda República como en la fase de consolidación del actual periodo democrático, hasta convertirse en auténticas crisis de régimen. Un análisis completo sobre el parlamentarismo español y sus consecuencias sobre la estabilidad democrática, que Linz no llegó a publicar pese a basar su argumentación favorable al parlamentarismo principalmente en este caso, hubiera tenido que detenerse en estas situaciones. Ambas son ejemplos distintos de las situaciones de vacío de poder, analizadas por Linz dentro de sus estudios sobre el colapso de las democracias, y que no pudieron ser impedidas por el sistema parlamentario. En los dos casos, la crisis de gobierno y el vacío de poder escalaron hasta convertirse en una crisis del régimen democrático.

En las democracias parlamentarias, la inestabilidad de los gabinetes suele ser el síntoma de un proceso de crisis política que puede llegar a desencadenar una espiral de acciones que desemboquen en el colapso del sistema. Así lo sostenía Linz en su clásico estudio sobre las quiebras democráticas.³⁸ En los casos europeos del periodo de entreguerras, todas las democracias cuyos gobiernos duraron, en promedio, menos de nueve meses, con la única excepción de Francia, sucumbieron: Portugal, España, Alemania, Italia, Austria, Estonia, etcétera. El propio marco teórico y analítico de Linz está construido sobre la base de los procesos de derrumbe de las democracias parlamentarias, como queda claro en la secuencia de pérdida de poder, vacío de poder y toma de poder, extraída del clásico estudio de Karl Dietrich Bracher sobre la República de Weimar, y que es congruente con la dinámica de crisis política y colapso democrático en un contexto parlamentario, con su

³⁸ Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic...*, cit., p. 110, n. 44.

secuencia de pérdida de poder, vacío de poder y toma del poder. De hecho, es evidente que está basada en la experiencia de las quiebras democráticas en sistemas parlamentarios, la pauta, en virtud de la cual, en la fase de pérdida de poder, la fragmentación política hace más difícil construir coaliciones de gobierno y, en la fase de vacío de poder, sólo líderes de segunda fila, como Facta en Italia, o únicamente apoyados en los poderes neutrales, como Von Papen y Schleicher en Alemania o Casares Quiroga en España. A continuación, analizamos este tipo de vacío de poder, así como el de las dificultades durante el proceso de consolidación democrático de Adolfo Suárez para impedir el intento de golpe de Estado de 1981.

A. *El vacío de poder y el golpe de 1936*

Apenas dos meses antes, el 10 de mayo, Azaña había sido elegido presidente de la República por una asamblea de compromisarios en el Palacio de Cristal del Parque del Retiro, después de la destitución por las Cortes del anterior jefe de Estado, Niceto Alcalá-Zamora. Azaña estaba dispuesto a formar un gobierno que dispusiera de un apoyo más sólido en las Cortes, para lo cual el mismo día de su promesa como nuevo jefe de Estado propuso a Indalecio Prieto, uno de los líderes más moderados del PSOE (el partido más importante del Frente Popular), que hiciera las gestiones oportunas para tal fin.

A lo largo de abril, una vez destituido Alcalá-Zamora y ante la inminente elección de Azaña como presidente de la República, el propio Prieto había tenido distintas reuniones con dirigentes del centro y del centro-izquierda, con el objetivo de constituir algún gobierno mayoritario, y había abierto conversaciones exploratorias, incluso, con dirigentes más moderados: de la CEDA, como Giménez Fernández y Luis Lucia; del Centro Republicano, como Miguel Maura; Sánchez Albornoz, entre otros. Una vez recibido el encargo, el ala más izquierdista de su propio partido, dirigida por Largo Caballero, frustró el intento de Prieto, que se proponía formar no un gobierno de concentración nacional, sino una coalición de gobierno basada en el Frente Popular (sin los comunistas ni el POUM). La lógica política detrás de la decisión de Prieto de rehusar la formación de un gabinete, después de la reunión con su grupo parlamentario en la mañana del 12 de mayo, que se saldó con 19 votos a favor de aceptar el encargo de formar gobierno y 49 en contra, era simple: Prieto no quería ser el “Briand español” y abandonar su partido para entrar en el gobierno, ante el temor de dividirlo; por su parte,

el ala izquierdista, con sus veleidades revolucionarias, no quería que Prieto pudiera ser el “Noske español”, que aplastara cualquier conato de revolución obrera, tal y como el dirigente socialdemócrata alemán había hecho con la revolución espartaquista durante la República de Weimar.

Ante este contratiempo, Azaña se dirigió al presidente de las Cortes, Martínez Barrio, cuyo partido era uno de los grupos republicanos con mayor representación, pero también se rehusó y declinó a la formación de gobierno debido a las dificultades de la empresa. Finalmente, Azaña tuvo que recurrir a su tercera opción: un gabinete encabezado por uno de sus colaboradores, Santiago Casares Quiroga, que había desempeñado el cargo de ministro de Gobernación en el gabinete formado por el propio Azaña después de la constitución de las nuevas Cortes.

A lo largo de las semanas posteriores continuaron las reuniones y seguían los rumores sobre la posible constitución de un gobierno, sobre una base parlamentaria más amplia, dirigido por Indalecio Prieto, con la participación de dirigentes de otras formaciones políticas, como Lucía, de la CEDA, o Miguel Maura, del Centro Republicano, hasta que, a finales de mayo, el líder de la CEDA, Gil Robles, prohibió continuar esta negociación a los representantes de su partido y bloqueó la posibilidad de un gobierno de concentración nacional que abarcara desde la derecha socialista de Besteiro y Prieto hasta la izquierda democristiana de la CEDA, con Lucía.

En segundo lugar, Azaña valoró y descartó la alternativa propuesta, a fines de mayo, por el líder del Partido Nacional Republicano (PNR), Sánchez Román, de formar una amplia coalición de partidos republicanos de izquierda y centro, que gobernara con mayor firmeza y reinstaurara el orden público, muy alterado en esas fechas por la incesante violencia política que se había desatado después de las elecciones. Sánchez Román era un político muy respetado y admirado por Azaña y hubiera sido un firme candidato para formar gobierno, pese a lo reducido de su grupo político, si no hubiera abandonado el Frente Popular; pero esta propuesta suya suponía, simplemente, el reconocimiento del fracaso del Frente Popular y su ruptura.

La tercera alternativa, una variante más agresiva de la solución anterior, la habían manejado los propios compañeros de partido de Azaña: la formación de un gobierno republicano de excepción, una especie de dictadura constitucional, que tenía distintos defensores, entre ellos Miguel Maura, quien defendía abiertamente la necesidad de una dictadura republicana, y el mismo Martínez Barrio a principios de julio declaraba públicamente que la República necesitaba un gobierno no de carácter “dictatorial, pero sí autoritario”. Una versión extrema de esta alternativa fue la supuesta propuesta de

algunos militares, como López Ochoa, quien sugirió a Azaña la disolución de las Cortes y la formación de un gobierno militar.

Finalmente, Azaña se inclinó por mantener el gobierno en minoría de Casares y ganar tiempo, en espera de que el congreso del PSOE diera el triunfo a Prieto y éste pudiera convertirse en el “Blum español” y formar un gabinete sólido de Frente Popular. Sin embargo, este curso de acción presentaba serios riesgos, puesto que ya antes, incluso, de la elección de Azaña, el 10 de mayo de 1936, algunos grupos dentro del ejército habían pasado de un rol aséptico y apolítico a la preparación de un golpe de Estado, que era muy distante de alguna clase de gobierno de emergencia legitimado constitucionalmente. El propio gobierno de Casares en la sesión del Consejo de Ministros del 10 de julio informó a sus compañeros de gabinete que había una conspiración militar en marcha y que podría estallar en breve. El detonante final de la rebelión fue el asesinato, en la madrugada del 13 de julio, del dirigente conservador monárquico y uno de los líderes de la oposición parlamentaria, José Calvo Sotelo, por parte de oficiales y miembros izquierdistas de las fuerzas de seguridad. La repercusión en todo el país fue enorme: el gobierno celebró dos reuniones de urgencia el mismo 13 de julio, y la sesión de la Diputación Permanente de las Cortes, en la mañana del 15 de julio, se convirtió en una de las más crispadas y dramáticas que se recuerdan en la historia parlamentaria española.

A las 6 de la tarde del sábado 18 de julio de 1936, a la vista de las alarmantes noticias que llegaban desde Marruecos, el presidente del gobierno, Casares Quiroga, convocó a una reunión de urgencia del Consejo de Ministros. En la tarde anterior se había producido una sublevación en el Protectorado marroquí, pero el comandante principal del territorio había sido incapaz de sofocar la rebelión armada. A las 10 de la noche, él dimitió.

El presidente de la República, Manuel Azaña, considerando las distintas opciones, mandó convocar inmediatamente a Diego Martínez Barrio, presidente de las Cortes y dirigente de la Unión Republicana, el partido más moderado de la coalición del Frente Popular, a quien autorizó para que, con la mayor rapidez posible, formara un gobierno de concentración republicano, que aglutinara a todos los partidos republicanos de izquierda y centroizquierda (con la exclusión del PCE y el POUM), y negociara con el líder de los rebeldes, el general Mola, un acuerdo que pudiera frenar el golpe militar.

Cuando, a las cuatro de la madrugada del 18 de julio, Martínez Barrio, con Sánchez Román a su lado, empezó a contactar con los comandantes militares de los distintos territorios del país y, finalmente, pudo hablar telefónicamente con el general Mola, le aseguró que su gobierno se encargaría

de restablecer el orden público y le pidió, encarecidamente, que depusiera las armas. Incluso, según algunos testimonios, le propuso los términos de un compromiso político, por el cual los militares podrían sugerirle los candidatos para los ministerios de Guerra, Marina y Gobernación. Mola contestó que era demasiado tarde.

B. *El vacío de poder y el golpe de 1981*

La crisis abierta a finales de marzo por la incompatibilidad y el enfrentamiento abierto entre algunos ministros y el vicepresidente Abril fue resuelta por Suárez con la formación de su cuarto gabinete el 2 de mayo de 1980 y con la presentación ante la cámara el 20 de mayo de un programa de gobierno para ser debatido por el parlamento, que fue un intento para no reproducir el error cometido durante la investidura del primer ministro en 1979, cuando el grupo de la UCD se negó a la celebración de un debate previo a la votación. El impulso político que la formación de un nuevo gobierno podría haber proporcionado a la acción del Poder Ejecutivo, sin embargo, se vio bruscamente frenado por la presentación el día siguiente al debate sobre la declaración programática del nuevo gobierno de una moción de censura por el principal partido de la oposición: el grupo parlamentario socialista.

Desafortunadamente, para Suárez, su estrategia de no intervenir apenas en la defensa del gobierno y de delegar las réplicas a los ataques de sus adversarios en sus ministros y el voto conjunto de gran parte de la oposición (el resultado de la votación fue de 166 votos negativos —de la UCD— frente a 152 positivos —socialistas, comunistas, andalucistas y algunos diputados del grupo mixto— y 21 abstenciones) sólo contribuyó a reforzar el liderazgo de Felipe González y a deteriorar aún más la imagen del gobierno. Suárez superó el voto de censura, pero salió de él, moral y políticamente, muy debilitado. En los meses siguientes a la moción de censura presentada por el Partido Socialista, el aislamiento de la UCD y la escasa complacencia de muchos de sus líderes con la situación del partido condujeron a una fuerte contestación interna de la autoridad y el ascendiente del presidente del gobierno y a que se planteara su propia continuidad al frente del gabinete. La tensa reunión de la Comisión Permanente de la UCD en julio de 1980 con Suárez fue la expresión más clara de este descontento.

Sin embargo, Suárez fue capaz de utilizar los mecanismos parlamentarios para organizar una operación política que le permitió recuperar brevemente la iniciativa, anunciando el 4 de septiembre su intención de someterse a una cuestión de confianza ante la Cámara. Algunas semanas después, acu-

ciado por la profunda crisis económica y la presión y los duros ataques terroristas de ETA y profundamente debilitado por la crisis interna de su propio partido y de su liderazgo, además de los rumores de golpe de Estado, Adolfo Suárez toma la decisión de dimitir en enero de 1981.

A lo largo de este periodo, de otoño a invierno de 1980, la creciente sensación de crisis política provocó la gestación de tres (o cuatro) operaciones golpistas distintas y autónomas, aunque con algunos elementos de conexión. En primer lugar, en los últimos meses de 1980 se había especulado con el desarrollo de una operación cívico-militar y la formación de un gobierno de gestión o de salvación nacional, presidido por un militar, que se conoció inicialmente como la operación “De Gaulle” (y para la que se habían considerado militares como González del Yerro, el capitán general de Canarias, o el ex vicepresidente Alfonso Osorio, diputado de AP y comandante jurídico militar) y, posteriormente, como la solución “Armada” (en referencia al general Alfonso Armada, antiguo jefe de la Secretaría de la Casa del Rey, que había desarrollado contactos con las principales fuerzas políticas en los últimos meses de 1980). El modelo de esta salida a la crisis era De Gaulle. Esta idea se había ido desarrollando paralelamente con el propósito de constituir un gobierno compuesto por figuras relevantes de los principales partidos políticos (desde la CD y la UCD hasta el PSOE). En esta operación, un líder ajeno a la política partidista y no comprometido por la situación de crisis causante de la dimisión del anterior jefe del gobierno ponía en marcha un proceso de reequilibramiento de la democracia, apelando directamente al electorado como De Gaulle.

En segundo lugar, se gesta desde principios de octubre de 1980 el “golpe de los coroneles”, inspirado por el coronel José Ignacio San Martín, jefe del Estado Mayor de la División Acorazada Brunete, y secundado por el comandante Ricardo Pardo Zancada y distintos oficiales y jefes de regimientos. Se trataba de un intento de sesgo más “técnico”, similar en su concepción al golpe de los coroneles griegos que había acabado con la monarquía en 1967, y cuya fecha de ejecución prevista era mayo de 1981. Este golpe preveía el nombramiento de una junta militar y se trataba de un golpe duro, con disolución de las Cortes, con suspensión de la Constitución. Una variante de este proyecto involucionista era el llamado “golpe de los técnicos o de los tenientes coroneles”, que se denominó así porque sus integrantes pertenecían en su mayoría al Servicio de Información del Ejército.

Vinculado con este último, se encuentra el llamado “golpe de los espontáneos”, que tenía el precedente de la “operación Galaxia” y cuya figura de referencia era el teniente coronel Tejero, que tenía el propósito de planificar

un asalto al Palacio del Congreso de los Diputados. En este caso, el modelo era “el golpe del general Pavía contra la primera República española en 1873 y el golpe de las guerrillas sandinistas dirigidas por Edén Pastora en Nicaragua en 1979”. La toma del Congreso sería el “detonante” de la operación.

En tercer lugar, y en conexión con los golpes anteriores, con el objetivo de encauzarlos y controlarlos, se concibe más adelante el “golpe de los tenientes generales”, liderado por Milans del Bosch, que preveía, además de integrar los anteriores golpes, con la ocupación del Congreso de los Diputados, un movimiento colectivo “en cascada” de las capitánías generales a partir de la declaración del Estado de excepción en Valencia. Su objetivo era similar al golpe de Estado turco del general Evren en noviembre de 1980. Sólo más tarde, este golpe cobró forma para contener a las operaciones en marcha de los “coroneles” y de los “espontáneos”.

En parte, el mismo fracaso del golpe se debió, además de la rápida actuación del rey Juan Carlos, quien organizó el dispositivo para desactivar la adhesión en cascada de los capitanes generales al golpe, a las diferencias entre los conspiradores sobre las alternativas posibles para el régimen sucesor: el establecimiento de una junta militar (Milans y Tejero), una dictadura que siguiera el modelo turco del golpe de los coroneles (San Martín y Pardo Zancada) o un gobierno pseudoconstitucional presidido por un militar, intentando reconducir la situación “à la De Gaulle” (Armada). Podría afirmarse que cada uno de los protagonistas del golpe “perseguía un golpe distinto” y esta circunstancia contribuyó, en gran medida, a su fracaso.

V. CONCLUSIÓN

El parlamentarismo ha contribuido con sus capacidades, en términos de eficacia, legitimidad y flexibilidad, a la estabilidad política que ha caracterizado a España desde la transición; pero la variante del parlamentarismo que se ha desarrollado en España también es importante en cuanto al desarrollo de estas capacidades del sistema político para la consolidación democrática.

A diferencia del *primus solus* del presidencialismo, el parlamentarismo supone que el presidente del gobierno es un *primus inter pares* que admite distintas expresiones, desde ser un primero “por encima de sus desiguales” (*first above unequals*) o un primero “entre desiguales” (*first among unequals*) hasta simplemente ser un primero “entre iguales” (*first among equals*).³⁹

³⁹ Véase Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994, p. 102. Un análisis coin-

Con base en ello, suelen diferenciarse distintos tipos de parlamentarismo, según las relaciones entre los poderes sean de coordinación o de subordinación, por utilizar la clásica distinción de Loewenstein: los sistemas de primer ministro o de *premier* y los sistemas de asamblea. Los sistemas de primer ministro (*premiership systems*) o de gabinete o tipo Westminster, como el sistema inglés de primer ministro, Canadá o Australia, implican que el Ejecutivo es fuerte y predomina sobre el Legislativo con base en dos condiciones: el gobierno de un solo partido que tiene una mayoría absoluta de los escaños y una férrea disciplina partidista en el parlamento (el caso de España entre 1982 y 2015). En contraste, el gobierno por asamblea o el asambleísmo, basado en coaliciones cambiantes y con una tendencia inevitable a la inestabilidad gubernamental, implica una cierta atomización del poder, una gran fragmentación parlamentaria y una débil disciplina partidista. Los ejemplos de la III o IV República francesa o de la II República española, así como las más recientes experiencias de Italia o Israel, ilustran bien este tipo de parlamentarismo, en los que el jefe del Ejecutivo sólo es un *first among equals*.

Como ha subrayado Richard Gunther:

...no es posible argumentar sobre la base de un estudio de España en el siglo XX que el parlamentarismo, *per se*, es necesariamente conducente a la democracia o a la estabilidad democrática. La Segunda República también tuvo un sistema parlamentario (con algunos componentes semi-presidenciales), pero duró menos de cinco años y colapsó en una guerra civil.⁴⁰

En este caso, el papel intervencionista del jefe de Estado, la fragmentación partidista y la inestabilidad gubernamental constituyeron elementos críticos para el correcto funcionamiento del sistema parlamentario. En con-

cidente plantea Arend Lijphart en su artículo “The Virtues of Parliamentarism: But Which Kind of Parliamentarism?”, en Chehabi, Houchang E. y Stepan, Alfred (eds.), *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies*, Boulder, Westview Press, 1995, pp. 363-373.

Para un desarrollo de la posición de Sartori en el debate entre presidencialistas y parlamentaristas, véanse Sartori, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, cit., pp. 106-118; Sartori, Giovanni, “Constitutional Engineering and Its Limits”, manuscrito, Columbia University, 1996. Para una discusión sobre la reforma del parlamentarismo italiano en los años noventa, véanse Sartori, Giovanni, “Le riforme istituzionali. Tra buone e cattive”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 21, núm. 3, diciembre de 1991, pp. 375-408; Sartori, Giovanni, *Seconda Repubblica? Sì, ma bene*, Milán, Rizzoli, 1992, pp. 29-84.

⁴⁰ Gunther, Richard, “Managing Democratic Consolidation in Spain: From Consensus to Majority Institutions”, en Heper, Metin *et al.* (eds.), *Institutions and Democratic Statecraft*, Boulder, Westview Press, 1997, p. 280.

traste con el sistema parlamentario de la II República, en la actual etapa de la monarquía parlamentaria, el gobierno y su presidente han tenido una posición hegemónica y preeminente, reforzada constitucionalmente, lo que ha producido un parlamentarismo “de corte presidencial (o presidencialista)” o presidencializado, un “parlamentarismo funcional” —por usar el término de Sartori— próximo a la *chancellorship democracy* o *Kanzlerdemokratie* alemana, en el que el Poder Legislativo ha estado subordinado al Ejecutivo, en términos de Loewenstein.⁴¹ Esta variante del parlamentarismo ha dotado de funcionalidad y estabilidad a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en España.

Por otro lado, desde un punto de vista dinámico, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden llegar a experimentar cambios con el tiempo, tal y como manifiesta cualquier análisis diacrónico del sistema político español, cuyo régimen parlamentario ha evolucionado, después de la aguda crisis económica y política entre 2010 y 2015, hacia un mayor equilibrio o coordinación entre los poderes a partir de 2016. El sistema, en consecuencia, ha descrito una trayectoria desde el equilibrio inicial entre poderes de 1977 a 1982 hasta un notable predominio del Ejecutivo a partir de 1982 hasta las elecciones de 2015 y 2016, que fragmentaron considerablemente el Congreso de los Diputados y provocaron un reajuste y un cierto reequilibrio en las relaciones entre poderes. Esta evolución se ajusta al argumento de Pasquino, con el que ha concordado Richard Gunther, de que un estilo abierto, consensual de *decision-making*, puede ser más apropiado para la etapa fundacional de un régimen democrático, mientras que una vez que la democracia se ha consolidado, puede ser más útil un estilo más mayoritario y eficaz en la toma de decisiones políticas.⁴² No obstante, aun en la larga etapa desde 1982 hasta 2015, como apuntó Gunther, el “mayoritarismo de estilo español, incluso después de la consolidación del régimen democrático y la llegada al poder de un gobierno mayoritario del PSOE en 1982, es diferente de la variedad

⁴¹ Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering...*, cit., p. 108.

⁴² Gunther, Richard, “Managing Democratic Consolidation in Spain...”, *op. cit.*, p. 266. Véanse también Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, p. 269; Lancaster, Thomas D., “Executive-Legislative Relations in Southern Europe”, *South European Society & Politics*, vol. 1, núm. 2, 1996, pp. 186-205; Gunther, Richard, “The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform”, *Journal of Social Sciences and Philosophy*, vol. 11, marzo de 1999, pp. 61-91.

Para la transición de un modelo consensual o consociacional hacia uno mayoritario en España a lo largo de los años ochenta, véase Capó, Jordi *et al.*, “By Consociationalism to a Majoritarian Parliamentary System: The Rise and Decline of the Spanish Cortes”, en Liebert, Ulrike y Cotta, Maurizio (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londres, Pinter, 1990, pp. 92-130.

pura que encontramos en Gran Bretaña”,⁴³ debido a la acuciante necesidad de negociar apoyos parlamentarios cuando el partido gubernamental carecía de una mayoría absoluta de los escaños y formándose, en consecuencia, gobiernos de carácter minoritario, y debido a los procesos de consensualismo interpartidista obligados en los procesos de nombramiento de autoridades en distintas instituciones, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, etcétera.

⁴³ Gunther, Richard, “Managing Democratic Consolidation in Spain...”, *op. cit.*, p. 282.